

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Política, administración y programas de desarrollo en Chile

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Rafael López Pintor

DIRECTOR:

Francisco, dir Murillo Ferrol

Madrid, 2015

Rd. 63.906

TE

1849

POLITICA, ADMINISTRACION Y PROGRAMAS DE
DESARROLLO EN CHILE



BIBLIOTECA
DE DERECHO

Rafael López Pintor

Tesis Doctoral Dirigida por:

D. Francisco Murillo Ferrol

Facultad de Derecho, Universidad Complutense

Madrid, 1974

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I: PAUTAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN CHILE	8

Rasgos Institucionales de la Burocracia Chilena

El Ejecutivo

La Administración Funcionalmente Descentralizada

La Administración del Presupuesto, del Personal y de la Planificación.

Organismos Administrativos de Control

El Estado como Empleador, Empresario y Promotor del Bienestar Social.

El Contexto Político y Económico de la Burocracia

El Padrón de Desarrollo Económico y Movilización Social

Movilización Política e Institucionalización del Sistema de Partidos.

Pautas de Rotación Ministerial: Política Vs. Administración

El Lugar de la Burocracia en el Sistema Político

El Equilibrio entre Políticos y Expertos en los Altos Niveles de la Administración.

Las Etapas Históricas del Desarrollo Administrativo en Chile: 1812-1970

El Periodo de Postindependencia y Primeros Gobiernos Conservadores, 1812-1861.

Institucionalización de la Política de Coalición, 1861-1925

Crisis Institucional y Dictadura, 1925-1931

La Política de Coalición Radical, 1932-1952

Crisis de la Política de Coaliciones Formales, 1952-1970

Resumen de las Tendencias del Cambio Administrativo en Chile

Conclusión

CAPITULO II: LA ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO: LIMITACIONES DEL MODELO LEGAL-RACIONAL	85
---	----

El Organismo a Estudiar

Reclutamiento de los Funcionarios

Identificación de Partido de los Funcionarios

La Jerarquía, Las Reglas y las Comunicaciones en la Organización
La Toma de Decisiones y los Canales de Influencia en la Organización.

Percepción del Funcionamiento de la Administración por Parte
de los Funcionarios.

Conclusión

CAPITULO III: LA ORIENTACION CULTURAL Y VOCACIONAL DE LOS FUNCIONARIOS;
SU DEPENDENCIA DE FACTORES DE "BACKGROUND" SOCIAL ... 107

Los Antecedentes Sociales de los Funcionarios

La Orientación Cultural de los Burocratas: Una Pauta de Transición.

Orientación de los Funcionarios hacia el Servicio Público

La Relación entre Antecedents Sociales y Actitudes

Conclusión

CAPITULO IV: SATISFACCION Y FORMALISMO; DOS FENOMENOS BUROCRATICOS 148

Satisfacción en el Trabajo

Formalismo

La Relación entre Formalismo y Satisfacción

Un Marco Teórico para Explicar Formalismo y Satisfacción

Una Explicación del Formalismo

Una Explicación de la Satisfacción en el Trabajo

Implicaciones de la Satisfacción y el Formalismo sobre el Rendimiento Administrativo.

CAPITULO V: RESUMEN Y CONCLUSIONES 190

Características Estructurales de la Burocracia Chilena

Antecedentes Sociales y Actitudes, y su Relevancia para el Cambio Administrativo.

Satisfacción en el Trabajo, Formalismo y su Relevancia para el Funcionamiento Administrativo.

APENDICE I: PROCEDIMIENTOS DE MUESTREO Y ENTREVISTA	202
APENDICE II: CONSTRUCCION DE INDICES Y ESCALAS	204
APENDICE III: CUESTIONARIO	215
BIBLIOGRAFIA	233
NOTAS	242

INTRODUCCION

Se ha hecho recientemente una distinción de gran valor analítico entre "desarrollo administrativo" y "administración del desarrollo"; el primero relacionado con la evolución de la burocracia estatal hacia posiciones de equilibrio respecto de las instituciones representativas de un determinado sistema político; la segunda relativa a la necesidad de un aparato gubernamental eficiente y capaz de llevar a cabo programas de desarrollo.¹ El estudio que aquí se presenta sobre estructuras burocráticas y actitudes de los funcionarios públicos chilenos abarca ambos - aspectos de la problemática administrativa, técnicos y también políticos.

En otras palabras se trata de estudiar ciertas limitaciones políticas y no políticas a la racionalidad administrativa. Por acción racional se entiende aquí la realización óptima de un programa o la obtención del máximo beneficio al mínimo costo. Sobre todo esto parece necesario en países donde hay gran escasez de recursos de todo tipo y donde muchos de los programas de desarrollo están dirigidos a la satisfacción de necesidades socioeconómicas básicas. En muchos de los países en desarrollo el Estado se ha hecho cargo de la satisfacción de una serie de necesidades básicas a través de su aparato administrativo. Idealmente esta tarea debería ser realizada con eficacia aunque --para usar los términos de Weber-- son muchos los obstáculos subjetivos y objetivos ("afectos" y

"errores") que se alzan en el camino de la acción racional.

Hay que ser consciente, desde luego, de que la realización de programas no es el único ni mucho menos el último criterio para evaluar el rol de la burocracia estatal dentro de sistemas más amplios como el sistema político o el sistema social en general. No obstante, son tales los obstáculos que para una expansión económica rápida se derivan de la ineficiencia, rigidez y desigualdad imperantes en las instituciones de determinadas sociedades que el observador del proceso de cambio no puede por menos de quedar impresionado.²

Además no hay que perder de vista un hecho que ya ha quedado bastante bien ilustrado empíricamente: La primacía que la mayor parte de los habitantes del mundo otorgan a las necesidades económicas, después a las sociales y finalmente a las políticas.³ Y también debo hacer ya explícita mi convicción de que el desarrollo es básicamente un problema moral, un asunto de volición más que de meros hechos.⁴ Por tanto, y para mejorarlo, hay que manipular el medio en que uno vive y para ello es conveniente saber cómo opera o funciona este medio.

Para la mayor parte de los autores los problemas de la administración en los países en desarrollo son fundamentalmente problemas de "administración del desarrollo" o de capacidad para la realización de programas; para ciertos autores, sin embargo, el problema es más de "desarrollo administrativo" o de política vs. administración.⁵ La posición que aquí se adopta es intermedia: Para cualquier sociedad me parece algo deseable que la burocracia estatal no domine a las instituciones representativas. Sin embargo, si en el proceso de satisfacción de necesidades

más fuertemente sentidas por la población que la necesidad de participación política o de equilibrio institucional la burocracia del Estado se fortalece "excesivamente" y no detendría su crecimiento porque dejó siempre la puerta abierta a la capacidad humana de elección y de poder cambiar las cosas. Siempre es posible llegar a un sistema político equilibrado donde las instituciones representativas tengan control de la burocracia y no al revés. Sin embargo es posible cubrir a posteriori y respecto de los mismos individuos que las sintieron ciertas necesidades básicas que en su día quedaron insatisfechas (alimentación, vestido, vivienda, salud, etc.). Esta es desde luego una posición de valor independientemente del desarrollo real de sistemas históricos concretos.

Este largo paréntesis para hacer explícita y fundamentar una posición valorativa puede justificarse toda vez que "uno se da cuenta que no puede esperar ilusoriamente que sus ideas, aún en la investigación científica, estén solamente condicionadas por el impulso de encontrar la verdad."⁶

En el caso concreto de Chile, una economía mixta cada vez más inclinada hacia la socialización (vía nacionalización) de los medios de producción, es casi obvio que la burocracia estatal tiene que tener un papel central en la satisfacción de las necesidades socioeconómicas de la población. Por otra parte yo comparto la opinión de muchos otros observadores de la escena chilena (nacionales y extranjeros) en el sentido de que la burocracia chilena es ineficiente tanto por razones técnicas como por razones políticas.⁷ Desde un punto de vista técnico se necesitan reformas organizativas que tengan en cuenta el tipo de limitacio-

nes culturales y políticas que puedan surgir para una aplicación exitosa de dichas reformas.⁸

Desde el punto de vista político hay que decir que el obstáculo principal para la realización eficiente de un programa constituye, paradójicamente, una de las ventajas del sistema político chileno: Su capacidad para absorber la movilización política a través de una burocracia en gran medida ajerárquica y utilizada como instrumento del clientelismo de los partidos. Esta es una de las características más importantes de cualquier sistema de reconciliación, como es el chileno, donde no existen o son escasas las metas claramente establecidas y ampliamente compartidas por toda la sociedad y donde, por tanto, el papel del sector público en la consecución de metas sociales es controvertido.⁹

Este trabajo no se ocupa en forma directa ni de los niveles de eficiencia ni de las posibilidades de reforma en la burocracia chilena sino que estudia algunos fenómenos estructurales y actitudinales cuyo conocimiento puede ser útil antes de emprender una evaluación de la eficiencia administrativa o de las posibilidades de éxito de determinadas reformas. Es esta necesidad de información básica acerca de los rasgos estructurales y conductuales de la burocracia en un contexto de desarrollo lo que justifica esta investigación.

En términos operacionales el estudio consta de dos partes: Una descripción y caracterización histórica del sistema administrativo chileno y un estudio de caso de una entidad administrativa autónoma y altamente profesionalizada, un organismo que existe desde hace unos doce años y que se encarga de la provisión de viviendas económicas a través de construc-

ciones y préstamos.¹⁰ Puede razonablemente esperarse que algunas de las ideas y conclusiones de este trabajo sean aplicables a las muchas entidades autónomas y semiautónomas especializadas que componen una gran parte de la burocracia estatal chilena (representan casi el 50% del empleo público). La organización que estudiamos emplea a cerca de mil personas, de las cuales más del cincuenta por ciento son profesionales o técnicos.

La muestra que aquí se investiga está tomada del nivel intermedio entre la dirección y los administrativos, esto es del nivel técnico. - Una justificación de esta elección está en que el sector técnico de la administración parece particularmente relevante en el desarrollo por su papel asesor en la formulación de políticas y su participación directiva en la realización de las mismas.¹¹ La mayor parte de los integrantes de la muestra son arquitectos, ingenieros y técnicos intermedios - que se dedican a la planificación de los proyectos de construcción o a la supervisión de los mismos, la mayor parte de las veces ejecutados por constructores privados. Más de la mitad de estos funcionarios tienen - un trabajo de tipo mixto, combinando actividades de oficina y de campo. Se trata pues de una organización altamente técnica y profesionalizada que no puede tomarse como ejemplo de la administración chilena central clásica sino más bien del tipo de empresa pública orientada a la realización de programas de desarrollo.

La parte primera del estudio, de tipo histórico, está contenida en el capítulo I. La parte segunda abarca los capítulos II al V. Estos capítulos son relativamente autónomos pero adquieren cierta unidad sistemática dentro del marco del estudio de caso. El capítulo II es un in-

tento de descripción empírica de alguna de las características de la organización vis-a-vis el "tipo" burocrático clásico. El capítulo III se refiere a la realización entre los antecedentes sociales de los funcionarios (tomados como indicadores de sus experiencias socializadoras en una sociedad en cambio) y dos tipos de orientaciones actitudinales: Unas relativas a la modernización o secularización cultural; otras a las actitudes ocupacionales y respecto del empleo público. El capítulo IV contiene una explicación de dos dimensiones que tradicionalmente se vienen considerando importantes en la evaluación de la eficiencia administrativa, satisfacción en el trabajo y formalismo.¹² El capítulo V contiene las conclusiones generales del estudio.

El gráfico que sigue ilustra la unidad sistemática de las diferentes partes del trabajo. No intenta presentar un modelo formal de explicación sino un esquema visible de los diferentes pasos que se han seguido en esta investigación. La parte exterior del gráfico se refiere al contexto de la acción administrativa (económico, social, político y burocrático) y constituye el tema del capítulo primero. La parte interior tiene que ver con el estudio de caso contenido en los tres capítulos siguientes. Las flechas solo indican que han sido formuladas determinadas hipótesis acerca de las relaciones entre diversos grupos de variables. Dado que el gráfico no representa un modelo formal de explicación y que cada capítulo contiene un cuerpo teórico específico, el listado de hipótesis se reservará para cada capítulo.

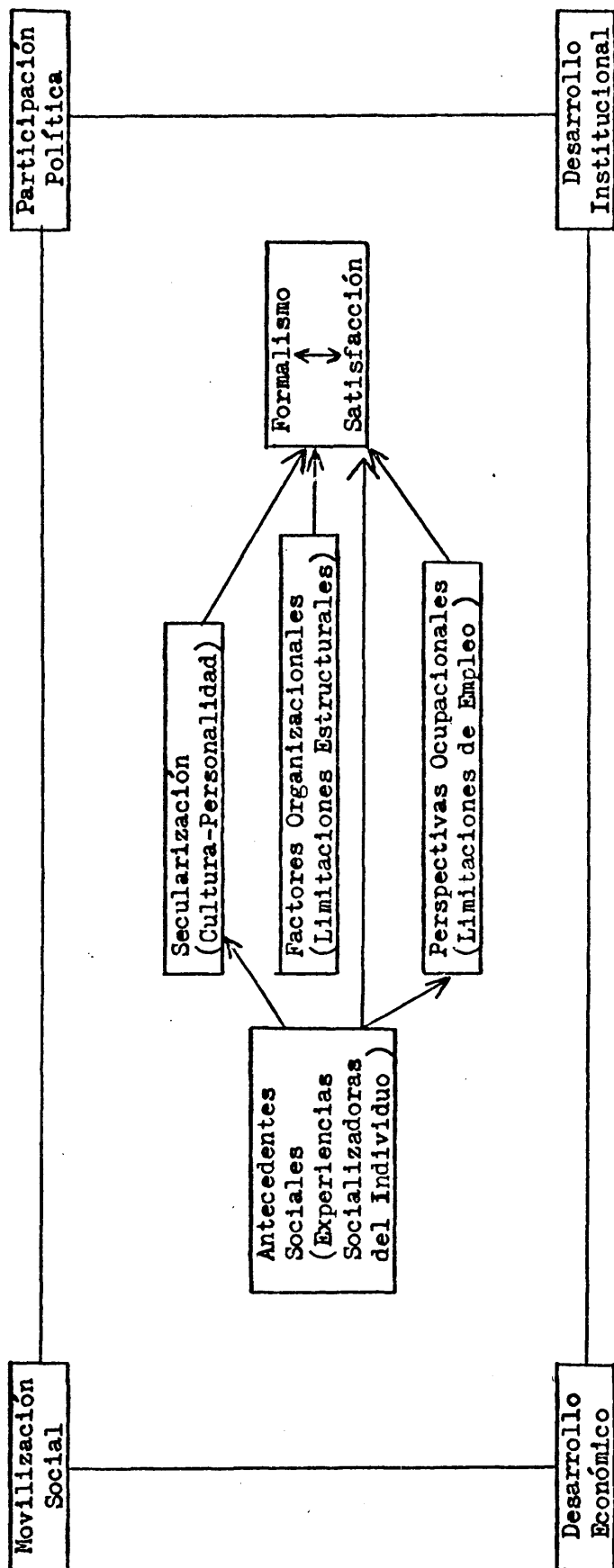


Gráfico 1. El Marco Contextual y Conductual de la Acción Administrativa.

PARTE I

CAPITULO I

PAUTAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN CHILE

El objeto de este capítulo es una descripción del contexto general dentro del que se ha desenvuelto la acción administrativa en Chile. Se trata de identificar las características macro-estructurales de la burocracia Chilena contemporánea así como de analizar la evolución histórica de las estructuras burocráticas desde los primeros tiempos de la república independiente hasta nuestros días. En su segunda parte, esta tesis se ocupará del examen detallado de ciertas dimensiones de actitud y comportamiento administrativos en un organismo concreto dependiente del Ministerio de la Vivienda.

El análisis que contiene este capítulo se ha realizado desde un enfoque ecológico en el sentido de evaluar las características y el cambio estructural de la administración dentro del contexto más amplio de los procesos socio-económicos y políticos que la afectan y a su vez son afectados por la burocracia. Qué duda cabe que el cambio económico, social y político produce sus impactos sobre el aparato del estado, que a su vez actúa como agente cuyo comportamiento afecta a la sociedad, la economía y la política.

Lo que aquí se va a analizar es el proceso de institucionalización

de las estructuras gubernamentales en sus relaciones reciprocas de causa-efecto con los procesos de cambio económico y movilización socio-política y -lo que es más importante- con el proceso de institucionalización de las instituciones representativas, particularmente del sistema de partidos.

El análisis va a ilustrar un hecho empírico que ha atraído incluso la atención de autores no-latinoamericanistas como Huntington y Riggs; esto es, que en Chile el desarrollo de las instituciones representativas no ha sido frenado por una más rápida institucionalización de las estructuras gubernamentales (la burocracia), sino que es anterior y precede a ésta. Más aún, y hasta época reciente, ambos procesos institucionalizadores no han sido desbordados por el proceso de movilización política.²

Se sostiene en este capítulo que la burocracia Chilena --fuertemente vinculada a los partidos políticos y (distribuidora) histórica de beneficios-- ha demostrado un potencial considerable de eficiencia y capacidad de adaptación al cambio. Esto a pesar de ciertas limitaciones estructurales. Se ha dado en Chile una combinación proporcionada de capacidad de respuesta política y eficiencia técnica en los escalones más altos de la administración como podrá deducirse del padrón de reclutamiento de los altos ejecutivos. Dicha pauta puede considerarse un buen indicador de capacidad de realización administrativa ("performance"). Al mismo tiempo, hay que decir que el talante ideológico de los burócratas chilenos tiende a ser más moderado que conservador o radical.

A un nivel puramente descriptivo también se verá en este capítulo como la burocracia chilena ha ido desarrollando sus peculiares características no solo para satisfacer ciertas necesidades básicas de la pobla-

ción tales como la seguridad exterior e interna sino tambien como un mecanismo distribuidor de recompensas entre la ciudadanía movilizada por los partidos políticos. Especificamente, hay alguna evidencia empirica para demostrar que la burocracia central chilena ha "respondido" politicamente como proveedora tanto de empleos en el sector terciario como de ciertos beneficios sociales (desarrollo del "welfare state"). Ha respondido tambien a las demandas de desarrollo económico particularmente a través de la actividad empresarial del Estado.

Una descripción sumaria de la administración central chilena contemporánea precederá al análisis de tipo histórico. La descripción se centra en la estructura organizacional; su capacidad de empleo; entidad del presupuesto del Estado; y reglas básicas de funcionamiento.

RASGOS INSTITUCIONALES DE LA BUROCRACIA CHILENA

Aunque la atención aquí se va a dirigir a la administración central conviene tener presente que en Chile, el gobierno local responde y está más ligado a las instituciones centrales y la política nacional que a fuerzas locales autónomas. De hecho, pocas son las áreas de decisión reservadas a la autoridad municipal y son escasos sus recursos presupuestarios. Los empleados municipales tienen conciencia de que el organismo central de control --la Contraloría-- supervisa todo lo que se hace en la municipalidad.³ En cuanto a la administración provincial se refiere, hay que decir que fundamentalmente se trata de una mera prolongación del Presidente de la República.

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones decisorias y presupuestarias del gobierno municipal, la política local tiene una dinámica extraordinaria. El grado de competencia entre partidos es tan alto en las elecciones locales como en las nacionales. Esta pauta de fuerte competencia partidista a nivel local es funcional, desde luego, para los intereses de los partidos en su estrategia nacional, pero, como ha demostrado recientemente A. Valenzuela refleja sobre todo la existencia de un padrón particularista de agregación de demandas o de relación patrón-cliente: Las autoridades elegidas a nivel local (alcaldes y regidores) obtienen favores para sus electores (clientes) a través de sus contactos y presiones sobre la burocracia central, a su vez mediatizados por la acción de los parlamentarios de sus respectivos partidos.⁴

Es pues en el centro --partidos y administración-- donde se decide la suerte de los proyectos locales; hecho que refuerza la necesidad de estudiar la administración central.

El Ejecutivo

La hasta hoy vigente Constitución de 1925 dió al Presidente amplios poderes. Puede legislar por decreto y tiene a su disposición los instrumentos administrativos del reglamento y la instrucción, en todo caso susceptibles de revisión por el Congreso y la Contraloría.⁵

El Presidente nombra a los ministros y puede reemplazarlos con entera libertad. Los ministros no son responsables ante el Congreso, pero éste puede forzar la dimensión de un ministro acusándolo ante el Senado. Normalmente esta acusación va seguida de cese en el Gabinete.⁶

Actualmente existen catorce ministerios; Interior; relaciones exteriores; justicia; hacienda; agricultura; tierras y colonización; obras públicas; economía; minas; educación; salud pública; trabajo; vivienda; y defensa nacional.

La rotación ministerial fue poco intensa hasta 1891 en que se establece la llamada "República Parlamentaria". A partir de entonces y hasta después de 1952 el ritmo de rotación es muy alto. Luego se iniciaría una tendencia de estabilidad ministerial que ha perdurado hasta épocas recientes. Rotación "poco intensa" quiere decir que no hubo más de cinco nombramientos ministeriales por año durante el periodo que precede a la "República Parlamentaria" vis-á-vis índices de dieciseis a veinte nombramientos por año en el periodo que sigue. Como se verá más adelante los índices de rotación bajan a partir de 1952 hasta los niveles normales en el siglo XIX.

La estructura standard de autoridad de línea en un ministerio se compone del ministro, un subsecretario y los jefes de un número variable de servicios que no siempre responden a la misma denominación aunque si tienen parecida categoría; "dirección general", "dirección", el término "Servicio" seguido de una especificación como por ejemplo el "Servicio del Tesoro" o el "Servicio de Aduanas". El ejecutivo al frente de tales servicios tiene el título de Director General, Director o Jefe del Servicio. Organos del staff dentro de cada ministerio suelen ser una Oficina de Presupuesto, un Departamento Jurídico y una Oficina de Planificación.

La Administración Funcionalmente Descentralizada

Más del cuarenta por ciento de los empleados del estado chileno trabajan en las llamadas "instituciones autónomas" o sector administrativo funcionalmente descentralizado. Estos organismos están conectados con la Presidencia a través de los respectivos ministerios, pero son en gran medida independientes en el reclutamiento de su personal así como en la determinación y distribución de sus recursos presupuestarios.

En general el Presidente nombra al alto ejecutivo de dichas instituciones. También tiene que aprobar por decreto el presupuesto de estas entidades así como todas sus decisiones en materia de sueldos y salarios o de extensión de plantillas (plantas).

Hoy existen más de cincuenta organismos autónomos. Se clasifican en cuatro categorías: "establecimientos públicos" como las Universidades de Chile y Técnica; "instituciones semifiscales" como son las Cajas de Previsión; "empresas del Estado" a través de las cuales el Estado actúa como empresario en todos los sectores de la economía; y "empresas de economía mixta" en que el Estado participa junto con los accionistas privados. En 1970 había unas sesenta empresas del Estado⁸ y actualmente son muchas más.

No hay en la Constitución de 1925 ninguna cláusula a cuyo amparo se pudieran crear estas instituciones autónomas. Sin embargo, y como tampoco lo prohíbe, se ha institucionalizado la práctica, desde luego, bajo la sanción positiva de los mecanismos formales e informales del sistema político. Son varias las razones que se han aducido al respecto. Una opinión bastante generalizada mantiene que estas instituciones satisfacen la ne-

cesidad de intervención gubernamental en la economía mejor que los departamentos ministeriales clásicos⁹. Se supone que son más eficientes y tienen mayor flexibilidad presupuestaria al escapar al procedimiento y control presupuestarios normales. También se ha sostenido que el Congreso deseaba dejar libre la mano a ciertas entidades administrativas para que tuvieran una mayor flexibilidad en la fijación de los sueldos del personal dadas las presiones sindicales al respecto como consecuencia del proceso inflacionario, crónico en Chile desde principios de siglo.¹⁰ La idea de las entidades autónomas parecería adecuada a este fin. Cabría añadir que el patronazgo de los partidos también ha debido contribuir al florecimiento de la administración autónoma en un sistema donde los clientes electorales esperan ser recompensados fundamentalmente con empleos administrativos. Trabajar en un organismo autónomo constituye un empleo público particularmente privilegiado dado el escaso control parlamentario y también ejecutivo que sobre él se ejerce.

Cualquiera que sea el peso de los diversos factores determinantes del desarrollo de la administración autónoma, lo cierto es que el producto final ha resultado muy funcional para el mantenimiento de un sistema político multipartidista y acomodaticio de demandas plurales aunque puede haber sido menos funcional para el logro eficiente de metas de desarrollo económico de corto y medio plazo. En otras palabras, las diferentes clientelas políticas han estado compartiendo su porción en los recursos del sistema por la vía de mantener o establecer ciertos enclaves administrativos mientras ocupaban posiciones de poder ya sea como gobierno o como partes de un gobierno de coalición. Esto es sin duda funcional para

la estabilidad del Sistema. Por otra parte, la anarquía administrativa que supone una burocracia en gran medida incontrolada por el Congreso y por el mismo Presidente no deja de constituir un obstáculo estructural - para la eficiente consecución de metas.

Sin duda, hay organismos de control administrativo en Chile, pero como se verá más adelante no hay que exagerar su importancia real. Su control es más que nada un control de legalidad y, aún dentro de este - área, se ve dificultado por ciertas prácticas presupuestarias, en el reclutamiento del personal y aún en la actividad planificadora. Más aún, los organismos de control tampoco disponen de muchos recursos financieros o de personal para hacer efectivo su poder de control.

La Administración del Presupuesto, de Personal y de la Planificación

La naturaleza más bien ajerárquica del sistema administrativo chileno es particularmente observable a través de sus prácticas presupuestarias, de reclutamiento de personal y de planificación. Probablemente estas tres áreas constituyen el mejor ejemplo de la falta de coordinación y control en la burocracia chilena.

Respecto de los procedimientos presupuestarios, hay que distinguir entre el presupuesto general y los presupuestos de las instituciones autónomas. En cuanto al primero, la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda prepara un documento para la consideración del Congreso. La Constitución de 1925 recortó los poderes del Congreso en materia presupuestaria hasta el punto de que todo lo que las cámaras legislativas pueden - hacer es discutir el proyecto enviado por el Presidente que si no es apro-

bado se hace efectivo pasados cuatro meses. El Congreso no puede introducir aumentos en los gastos tal como vienen expresados en el documento presidencial. Hay sin embargo tres caminos abiertos a la influencia de las Cámaras en el proceso presupuestario. Primero, el Congreso puede rebajar los gastos que no permanentes ("gastos variables"). Además, los parlamentarios pueden asignar fondos de las partidas especificadas en la futura Ley del Presupuesto para proyectos concretos en su área determinada a través del procedimiento de las "Indicaciones" que, de ser vetadas por el Presidente, necesitan un voto de dos tercios para prosperar. Finalmente, el Congreso puede realizar asignaciones específicas de fondos cuando vota la aprobación de leyes especiales de iniciativa presidencial para proveer de fondos adicionales a un proyecto específico.¹¹

En cuanto al presupuesto de las entidades autónomas, éstas deben presentar su proyecto anual para la aprobación del Presidente antes del día uno de Enero de cada año y publicar en el Boletín Oficial un resumen de su presupuesto. En la práctica ocurre que estos organismos entregan al Presidente un documento-resumen de sus gastos e ingresos a fin de que se les provea el déficit con cargo al presupuesto general de la nación. Este documento no incluye las operaciones de crédito que los mencionados organismos han realizado durante el año fiscal dado que su finalidad es mostrar que se necesitan fondos adicionales para cubrir la diferencia entre sus gastos y sus ingresos.¹² Normalmente estos presupuestos son remitidos a la aprobación Presidencial no antes del uno de Enero sino bastante entrado el año en que se supone que tienen que operar, lo que supone bastantes dificultades de tipo legal, administrativo y financiero. Se da el caso de

que el Presidente tiene que promulgar decretos especiales eximiendo a determinados organismos autónomos de los requisitos legales arriba descritos, lo que a su vez es causa de nuevas demoras.¹³

La influencia del Congreso sobre estos procesos presupuestarios particulares se limita a la discusión y aprobación de las partidas insertas en la Ley General del Presupuesto con destino a la cobertura de los deficits de las entidades autónomas.

Respecto de la administración de personal hay que decir que no existe en Chile un servicio central de reclutamiento y entrenamiento; ni tampoco un cuerpo legislativo de uniforme aplicabilidad para todos los empleados públicos. El Estatuto Administrativo cubre solo parcialmente a todos los integrantes de la administración. Por lo que a clasificación del personal se refiere, la Oficina Central de Organización y Métodos (OCOM) ha clasificado hasta el presente con la asistencia de las Naciones Unidas unos 175.000 empleos en más de 800 tipos de trabajo.¹⁴ Sin embargo existen numerosas escalas diferentes de empleos y sistemas de remuneración aplicables a los diversos servicios.

Cada organismo recluta su propio personal según sus particulares intereses y necesidades. Hay un cierto "sistema de mérito" formalmente establecido ("concurso de méritos") para el reclutamiento del personal. Pero no existe un mecanismo efectivo para controlar los poderes discrecionales que cada organismo tiene en el reclutamiento de sus empleados.

Sin embargo, existen límites de ésta autonomía en el reclutamiento y fijación de sueldos. Sólo por iniciativa del Ejecutivo se pueden aumentar las plantillas y aumentar los sueldos. Pero es posible pasar por enci-

ma de estas limitaciones en la medida en que un organismo público tenga recursos; Se pueden dar empleos "a contrata" (contratos renovables anualmente) y se pueden pagar sueldos que excedan los límites marcados por la escala en cuestión por el mecanismo de los pagos "honorarios". En ambos casos, se puede contratar personal sin más limitación que los recursos de que disponga un ente público concreto.

En el área de la planificación, el único intento hasta el presente por establecer en Chile un sistema global de planificación nació fallido. Como ha puesto de manifiesto Osvaldo Sunkel, el proyecto de Frei en 1965 (ODEPLAN) no falló por razones puramente técnicas sino por su incapacidad para afectar realmente el proceso administrativo en una burocracia descentralizada e integrada en gran medida por entes autónomas. El Senado modificó el proyecto de ley que creaba ODEPLAN introduciendo una cláusula en el sentido de que los organismos de planificación no podían interferir en el proceso administrativo normal ni en la línea de la autoridad administrativa. El servicio de planificación había sido concebido como el núcleo - coordinador de una administración pública descentralizada a cuyo servicio se pondrían una serie de oficinas sectoriales emplazadas en los diversos ministerios y organismos autónomos.¹⁵ Como el mismo Sunkel y Arturo Valenzuela se han encargado de demostrar recientemente, se crean unos organismos de planificación sin influencia real sobre la administración para cuyo servicio se establecen.¹⁶

De la descripción precedente se puede concluir que existen amplios sectores en la burocracia chilena que gozan de considerable libertad o escaso control tanto respecto del Ejecutivo como del Congreso. Además, la

burocracia aparece no como un monolito autónomo sino más bien como un sector anárquico. Queda por responder la pregunta de si esta relativa ausencia de controles políticos externos está compensada por la existencia de mecanismos de control internos a la burocracia misma. La respuesta es positiva pero con reservas. Existen tales mecanismos pero su efecto real es más legal o formal que sustantivo. Una descripción del funcionamiento de la Contraloría General de la República y otros organismos de control corroboran más que desmienten esta conclusión.

Organismos Administrativos de Control

En Chile existen diversos organismos para el control de la legalidad de la acción administrativa. Con diferencia, el más importante es la Contraloría General de la República, organismo establecido a manera de "cuarto poder" y cuyas funciones son a la vez administrativas y judiciales. Las principales funciones de la Contraloría pueden reducirse a las categorías siguientes: Supervisión de todos los fondos públicos (fuentes de ingresos y gastos tanto de los gobiernos central y local como de la beneficencia); contabilidad general de la nación; control de la legalidad y constitucionalidad de los decretos del ejecutivo; control de la aplicación del Estatuto Administrativo.¹⁷

Fue creada la Contraloría en 1927 a partir de las recomendaciones de una misión norteamericana de consulta (Misión Kemmerer) y reconocida constitucionalmente por una enmienda de 1943.¹⁸ Al frente de la Contraloría está el Contralor General, cargo vitalicio de designación del Presidente con el consentimiento del Senado. El Contralor nombra un Subcon-

tralor y al resto del personal de dicho organismo. Hay una Secretaria General, una Fiscalía y cuatro departamentos: Inspección General de Servicios Públicos y Examen de Cuentas; Contabilidad; Jurídico; y Tribunal de Cuentas. En 1962 el número de empleados de la Contraloría ascendía a 705 personas.¹⁹ Todas las oficinas de la Contraloría están en Santiago capital.

A pesar de que las atribuciones de la Contraloría se extienden a toda la Administración Pública -- central y local; centralizada y autónoma -- existen además otros órganos de control con atribuciones específicas respecto de un número limitado de entidades. Tales son la Superintendencia de Seguridad Social; Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; y Superintendencia de Educación. Forman todos ellos parte de la administración centralizada pero su control se extiende tanto sobre organismos centralizados como descentralizados; situación que se considera en detrimento de la autonomía de ciertos entes "autónomos".²⁰

Es correcto suponer que cierta superposición de jurisdicciones entre las Superintendencias y la Contraloría constituye a veces motivo de fricción. Sin embargo no parece que hasta el presente se hayan producido enfrentamientos abiertos entre estos dos tipos de organismos de control.²¹

Volviendo a la Contraloría como principal entidad de control, sería exagerado afirmar que no tiene poder sobre la administración. Y desde luego tanto la opinión pública como los empleados públicos visualizan a la Contraloría como muy poderosa.²² Sin embargo, sería incauto creer que un organismo de tan escasos recursos financieros y de personal pudiera hacer efectivas todas y cada una de sus atribuciones formales.

Cualquiera que sea el grado de poder real de la Contraloría (y - este es un punto muy poco investigado) hay que resaltar un hecho notable; que nunca la Contraloría se ha enfrascado en serias controversias con el Ejecutivo; y esto aún en presencia de acciones dudosamente constitucionales por parte del Ejecutivo. Esto no solo ha ocurrido así porque -- como dice Federico Gil -- el Ejecutivo se ha mostrado tradicionalmente respetuoso de la letra y el espíritu de la ley,²³ sino también - porque la Contraloría no ha querido o no ha podido ser protagonista en controversias de connotación altamente política. De hecho, por lo menos dos vertientes de la práctica ejecutiva chilena se han desarrollado si no en contra por lo menos al margen de la Constitución; ambas de tremenda repercusión política. Y la Contraloría no ha jugado ni siquiera el papel de abogado del diablo. Tal es el caso de los decretos con fuerza de ley previa autorización del Congreso al Ejecutivo, y también de la creación de entidades administrativas autónomas. Con respecto al primer punto, es dudoso que la Constitución permita al Congreso delegar sus poderes y, por tanto, que los decretos con fuerza de ley sean constitucionales.²⁴ En cuanto a las entidades autónomas, la Constitución de 1925 contempla la posibilidad de organismos territorialmente descentralizados (a nivel provincial y municipal) pero nada dice respecto de entidades funcionalmente descentralizadas.²⁵

Por lo demás, la Contraloría ha institucionalizado un enfoque legalista del control que va más allá de sus prerrogativas formales. Los funcionarios de la Contraloría no solo se preocupan de que la acción administrativa sea conforme a ley sino que también han expandido sus facul-

tades al respecto en el sentido de convertirse en consultores legales y financieros a requerimiento de los demás funcionarios públicos, temerosos de incurrir, aún sin proponerselo, en la ilegalidad.²⁶ Con razón se ha criticado esta devoción contralora a la letra de la ley como algo disfuncional para la eficiencia administrativa y el desarrollo económico ya que fomenta un enfoque formalista de la gestión pública.²⁷

A modo de evaluación general, parece apropiado concluir que los organismos administrativos de control -- a pesar de fomentar el formalismo -- no han constituido mayor obstáculo para la evolución institucional del sistema político y, en gran medida, han combinado su acción supervisora con un rol simbólico de honestidad. De hecho, las principales contiendas políticas que han afectado la evolución de la Administración Pública en los últimos cuarenta años se han librado sin la intervención de la Contraloría -- ésta podría haber intervenido; quizás en perjuicio propio. Por otro lado, la Contraloría ha fomentado un concepto estrecho de la legalidad en un sistema político dominado por estrategias de compromiso y ha preservado una imagen de honestidad en medio de un contexto administrativo cuya falta de articulación organizacional podría considerarse la mejor precondition estructural de la corrupción generalizada. Como se verá en el resto del capítulo, la emergencia de estructuras favorables a la corrupción vs. los renovados esfuerzos por establecer prácticas de honestidad y eficiencia administrativas constituyen el Scylla y Carybdis de la historia administrativa chilena.

La visión general de las estructuras de la administración pública chilena contemporánea que aquí se presenta podría resumirse en los siguien-

tes términos; no obstante la posición preeminente del ejecutivo político presidencial, la burocracia chilena no constituye en realidad un cuerpo de servicios y oficinas jerárquicamente articuladas sino más bien una estructura dual. Por una parte está la administración centralizada de los ministerios bajo estrecho control ejecutivo y en menor medida parlamentario a través del proceso presupuestario. Por otra, el amplio sector descentralizado o autónomo compuesto por una variedad de entidades relativamente libres del control ejecutivo y la influencia parlamentaria -- influencia, entiendase, a través de mecanismos constitucionales. Tanto las entidades centralizadas como las descentralizadas están sometidas al control de la Contraloría General pero tal organismo carece de recursos financieros y humanos tanto como de poder político suficientes para convertirse en el guardián efectivo de toda la administración, central y local, centralizada y autónoma.

A estas alturas de la descripción parece relevante centrar el análisis en el sector público como fuente de empleo, de capacidad económico-empresarial y de programas de bienestar social. En la actualidad, y desde un punto de vista puramente económico, los servicios públicos han adquirido importancia en todas las sociedades. Además, y puesto que no siempre operan sobre una base estricta de costo-beneficio, también merece la pena analizarlos en su rol de promotores de bienestar y proveedores de seguridad social.

El Estado como Empleador, Empresario y Promotor de Bienestar Social

A principios de la década del sesenta, los empleados públicos en

Chile constituyan el 13,9 por ciento del total de la población activa si se tiene en cuenta a toda la administración -- central y local, centralizada y autónoma.²⁸ Esto significa una desindad de empleo público similar a la de Italia, esto es de cuarenta y dos habitantes por empleado público (excluyendo los militares), que en términos comparativos o internacionales no es demasiado alta.²⁹ Hay, sin embargo, que suponer que tal densidad se ha visto incrementada a medida que se ensancha el sector público de la economía, particularmente bajo el gobierno de la Unidad Popular.³⁰

Hacia 1967, la distribución de los empleados públicos por ministerios y servicios (excluidos los militares) es la que aparece en la tabla 1.1.

La evolución cronológica del empleo público y del aumento de los servicios -- en número y extensión -- será objeto de análisis más adelante. Sin embargo, la tabla precedente ya es ilustrativa de algunas de las características de la evolución de la burocracia chilena. Primero, casi la mitad de los empleados públicos trabajan en organismos que no están completamente sujetos a control ejecutivo. Segundo, tales organismos constituyen prácticamente la administración de los servicios que tienen que ver con asuntos económicos y sociales (agricultura; desarrollo económico; minería; obras públicas; salud; trabajo y seguridad social; vivienda). Dada la relevancia de estos servicios como proveedores de empleo público y ejecutores de programas de desarrollo, hay que considerarlos fundamentales o claves a la hora de enfrentarse --analítica y prácticamente-- con problemas de reforma administrativa y, lo que es más, de cambio social y desarrollo económico.

Tabla 1.1 Distribución de los Empleados Públicos por Ministerios en 1967, ^a y Número de Servicios en Cada Ministerio (sin incluir el gabinete del ministro)

Ministerio	Servicios Centralizados		Servicios Descentralizados		Totales por Ministerio		Personal	
	No. de	Servicios	Personal	No. de	Servicios	Personal	Centralizado	Descentralizado
Presidencia	3	121	(-)	(-)	3	121	100.0	(-)
Interior	10	38,308	(-)	(-)	10	38,308	100.0	(-)
Relac. Exteriores	4	427	(-)	(-)	4	427	100.0	(-)
Justicia	7	6,883	1	15	8	6,895	99.8	0.2
Hacienda	11	8,322	1	219	12	8,541	97.4	2.6
Agricultura	4	1,284	2	2,238	6	3,522	36.4	63.6
Tierras y Colonizac.	4	349	(-)	(-)	4	349	100.0	(-)
Obras Públicas	10	7,133	4 ^b	7,051	14	14,184	50.2	49.8
Economía	6	1,851	2	1,759	8	3,610	51.2	48.8
Minería	2	140	2	4,098	4	4,238	3.3	96.7
Educación	8	50,634	(-) ^c	(-)	8	50,634	100.0	(-)
Salud Pública	1	36	2	54,656	3	54,692	0.1	99.9
Trabajo	3	650	9	8,229	12	8,879	7.4	92.6
Vivienda y Urbanismo	4	2,539	4	2,584	8	5,123	49.5	50.5
Total	77	118,677	27	80,849	104 ^d	199,526	60.0	40.0

Tabla 1.1 (continuación)

^a Por falta de información quedan excluidos de la tabla el Ministerio de Defensa y los organismos descentralizados del Ministerio de Educación. Para 1962 hay datos en el trabajo de Richard Fehnel, "Chile" en John Honey (ed.), Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America (Syracuse: Syracuse University Press, 1968), pp. 111-140.

^b Uno de estos dos servicios es la Corporación de Fomento Fabril (CORFO) que integra a 60 empresas de economía mixta; el personal de las cuales no está incluido en esta tabla.

^c Hay datos para 1962 en Fehnel op. cit., p. 135.

^d Incluyendo los catorce gabinetes ministeriales, la Contraloría y las 60 empresas de economía mixta el número total de servicios asciende a 151.

Fuente: Esta tabla se ha compuesto con información dispersa a lo largo del trabajo de German Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969) (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971).

En el contexto de lo que se ha venido a llamar "desarrollo derivado", el Estado chileno ha asumido un importante papel en el campo del gasto y la inversión.³¹ En las últimas décadas se ha realizado un esfuerzo considerable por transformar el sector público en el principal factor autónomo de la expansión económica.³² El Estado chileno ha sido caracterizado recientemente como un "estado de economía mixta",³³ y la tendencia actual ha sido más bien hacia una economía de estado después de la nacionalización del cobre, la banca y las principales industrias bajo el gobierno de la Unidad Popular.

En 1968, y según la ley del presupuesto, el gasto público representaba en Chile el 21 por ciento del PNB, que en términos comparativos no es espectacularmente alto.³⁴ Sin embargo, como ya se ha anotado, los gastos incluidos en dicha ley solo constituyen una parte del gasto público total ya que las cuentas de los entes autónomos no siempre ni completamente vienen incluidos en el presupuesto nacional.³⁵ Realmente, y para el periodo 1967-1968, el gasto público global ascendió al 30 por ciento del PNB, ocupando Chile el primer lugar entre los países latinoamericanos.³⁶

El Estado chileno también ha tenido un rol de liderazgo en materia de inversiones. Durante la década del sesenta, las tasas anuales de inversión pública mostraron un crecimiento positivo mientras que en el sector privado fueron negativas.³⁷ En 1969 la inversión pública llegó a representar el 58,6 por ciento de la inversión fija total, ocupando nuevamente Chile la posición más alta entre los países latinoamericanos.³⁸ Hay que agregar que el Estado chileno controla la mayor parte de los créditos a corto y largo plazo tanto en moneda nacional como extranjera.³⁹

En cuanto a bienestar y seguridad social hay que decir que el 70 por ciento de la población chilena goza de la protección de la seguridad social en todas sus formas básicas y que un segmento importante del 30 por ciento restante recibe asistencia médica preventiva y curativa. En 1968 los recursos dedicados a la seguridad social (públicos y privados) ascendían al 18 por ciento de la renta nacional.⁴⁰ A lo largo de las décadas de 1940 y 1950 los gastos públicos dedicados a salud, seguridad social y bienestar (sin incluir educación) ascendieron de un 18 a un 28 por ciento del gasto público total.⁴¹ Durante la década del sesenta el rubro más importante en la distribución del gasto público fue el que cubría este tipo de servicios.⁴²

En conclusión, el Estado desempeña un papel central en la economía y es un importante proveedor de beneficios sociales. En otros términos, la gestión económica y del bienestar se han legitimado en Chile como fines sociales cuyo logro debe ser alcanzado en gran medida a través de la acción gubernamental. La cuestión de cómo se ha llegado a esta situación traslada el centro del análisis hacia una interpretación del proceso histórico de evolución administrativa, que ocupará la última sección de este capítulo.

EL CONTEXTO POLITICO Y ECONOMICO DE LA BUROCRACIA

Desde una perspectiva ecológica el proceso evolutivo de la burocracia Chilena puede ser interpretado como la respuesta a dos tipos básicos

de necesidades. Por una parte, la burocracia se ha desarrollado como respuesta estatal a la necesidad de servicios básicos en un contexto de post-independencia (orden interno, seguridad frente al exterior, relaciones con los demás países, etc.) y posteriormente a las necesidades de crecimiento económico. Por otra, la administración se ha desarrollado como una respuesta a demandas de participación política de los sectores movi-
lizados por un sistema multipartidista.

Las necesidades de servicios gubernamentales y de desarrollo económico son sentidas normalmente por un número reducido de personas y se estructuran a iniciativa de las élites; iniciativa que puede recibir apoyo activo o ser simplemente aceptada por la ciudadanía. Por el contrario, la necesidad de recompensas electorales procede de sectores más amplios de la población y exige una satisfacción visible al corto plazo. Como una respuesta a estos dos tipos diferentes de demandas la burocracia se desarrolla dialécticamente: Obedece simultáneamente a llamadas de eficiencia técnica y eficiencia política ("responsiveness").

Es dentro de esta perspectiva analítica donde encaja la interpretación del cambio administrativo que aquí se propone. Sobre la base de algunos materiales históricos se llegará a la conclusión -- más relativa que absoluta -- de que ambas tendencias, a una racionalidad técnica y a una racionalidad política, han coexistido en Chile con ritmo e intensidad variables desde el nacimiento de la República.

El Padrón de Desarrollo Económico y Movilización Social

Hasta la crisis económica mundial de 1930, y desde finales del si-

glo XIX, la economía chilena giraba alrededor de un sector minero-exportador en manos extranjeras del que el Estado sacaba provecho a través de mecanismos impositivos.⁴³ El Estado tenía una posición que bien podría calificarse de "empresario nacional no sujeto a riesgo". En otros términos, se manejan abundantes fondos públicos provenientes de la explotación del nitrato y el cobre por las firmas extranjeras sin participar el Estado directamente en los riesgos económicos de dicha explotación. Es con posterioridad a la crisis del 30 cuando el Estado chileno cambia su rol económico convirtiéndose en el líder de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. El organismo clave en este proceso fue la CORFO, Corporación de Fomento de la Producción, creada en 1939.

Tabla 1.2 Tasas de crecimiento de la renta per capita y el producto industrial per capita para diferentes periodos desde 1915 hasta 1964

<u>Periodo</u>	<u>Renta p.c.</u>	<u>Producto Industrial p.c.</u>
1915-1924	2.7	2.9
1924-1937	2.0	1.2
1937-1945	1.8	3.8
1945-1952	2.1	2.2
1952-1957	0.5	0.2
1957-1964	0.7	4.8

Fuente: Oscar Muñoz, Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965, (Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1968), p. 26.

A pesar, o tal vez como consecuencia del impacto de la intervención estatal, el crecimiento industrial per capita se estabiliza de 1940 a 1953

y luego se estanca. En los últimos años se ha tratado de reactivar el sector industrial. Sin embargo la industria, como factor líder del desarrollo, se ha mostrado incapaz de absorber la mano de obra excedente de la agricultura. En 1950, por ejemplo, la mano de obra ocupada en la industria ascendía al 18,3 por ciento de la población activa total y en 1965 este porcentaje solo se había incrementado en un 0,5 por ciento, - estimándose la cifra para 1970 en un 19,3 por ciento.⁴⁴ Por el contrario, el sector servicios se "infló" desde un 37 por ciento en 1952 a un 43 por ciento en 1960.⁴⁵ Es probable que este padrón ocupacional se quiebre en la medida en que el modelo de industrialización de capital intensivo por el que hasta ahora discurría la economía chilena deje paso a un modelo de industrialización de mano de obra intensiva.

La producción agrícola empezó a deteriorarse a finales de la década de 1940, cuando en términos generales el país gozaba de prosperidad económica. En los años sesenta el déficit agrícola es particularmente intenso y hoy cobra caracteres alarmantes.

La tasa de desempleo y subempleo tomados conjuntamente ha aumentado de 3,6 por ciento en 1952 a 9,7 por ciento en 1970.⁴⁶

El rol económico del Estado ha cambiado sensiblemente desde la pasiva administración de los derechos de aduana y las concesiones salitre-ras hasta el liderazgo en el proceso de sustitución de importaciones de los años treinta y la gestión central de la economía en los años setenta. Como se verá más tarde, tales cambios económicos tenían que afectar decididamente las estructuras y dinámica de la administración pública.

Al revés que la economía, el proceso de movilización social nunca

se estancó en Chile. De hecho, las tasas de urbanización y alfabetización no han dejado de crecer desde principios de siglo como claramente se muestra en la tabla 1.3.

Tabla 1.3 Tasas de urbanización y alfabetización como un porcentaje de la población total para algunos años desde 1865 hasta 1970

<u>Año</u>	<u>Urbanización</u>	<u>Alfabetización</u>
1865	(--)	17 %
1875	27 %	23
1895	38	32
1920	47	50
1930	50	56
1952	60	75
1960	(--)	83
1970	71	(--)

Fuente: Las tasas de alfabetización anteriores a 1940 proceden de Sinopsis Geográfico-Estadística de la República de Chile (Santiago: Dirección General de Estadística, 1933), p.87. Para los demás años véase Statistical Yearbook 1965 (Paris: UNESCO, 1965). Las tasas de urbanización hasta 1952 proceden del Instituto de Economía, Desarrollo Económico de Chile 1940-1956 - (Santiago: Editorial Universitaria, 1956), p.96. Los datos para los demás años están en Diagnóstico Económico y Social de Chile (Santiago: DESAL, 1969).

Movilización Política e Institucionalización del Sistema de Partidos

La movilización social creciente no ha estado acompañada de incrementos paralelos de la participación política como podrían esperar algunos "desarrollistas". Hasta épocas recientes, el nivel de participación política en Chile ha sido bajo tanto en términos comparativos generales como latinoamericanos.⁴⁷

Tabla 1.4 Tasas de movilización política en diversas elecciones presidenciales desde 1912; ^a Inscripción en el Registro Electoral como un porcentaje de la población total e intensidad de sufragio como un porcentaje de la población inscrita en el Registro

<u>Año</u>	<u>Inscripción</u>	<u>Sufragio</u>
1912	18.8 %	49.0 %
1915	5.7	75.0
1925	7.7	85.0
1932	10.6	70.0
1952	18.4	86.6
1970	38.1	83.5

^a En 1912 no hubo elecciones presidenciales sino parlamentarios. Sin embargo, se ha introducido el dato en la tabla para ilustrar el grado de desmovilización que tiene lugar después de 1912.

Fuente: La tabla se ha construido con datos electorales de las publicaciones de la Dirección General del Registro Electoral (Santiago) y datos demográficos de las fuentes siguientes: Población Total por Provincias de Chile, 1885-1960 (Santiago: Dirección de Estadística y Censos, 1964); Población del País: Características Básicas de la Población (Santiago: Dirección de Estadística y Censos, 1964); El Mercurio (Santiago), 4 Septiembre, 1970, pp.11-12.

En el último cuarto del siglo XIX el sistema político abre sus puertas a una clase media emergente, pero hacia 1912 el proceso de participación electoral se detiene manteniéndose en niveles bajos hasta mediados de la década de los años cincuenta. Más específicamente, el porcentaje de inscritos que votan siempre ha sido alto en Chile como claramente muestra la tabla 1.4. Sin embargo se ponen trabas en los mecanismos de registro y éste se mantiene bajo hasta mitad de los años 50 y más concretamente hasta mediados de la década de 1960.

A modo de generalización hay que decir que históricamente la movilización política en Chile no parece haber desbordado o ido más deprisa

que los procesos de crecimiento económico y de institucionalización de los partidos políticos o las estructuras gubernamentales. Es posible que ésta sea la principal circunstancia responsable del extraordinario grado de estabilidad del sistema político chileno; estabilidad que es notoria no ya en términos latinoamericanos sino generales.⁴⁸

El ritmo de participación política de la última década, sin precedentes en la historia del país y en unas circunstancias de estancamiento económico ha venido a limitar el potencial institucional de acomodación de demandas que el sistema había demostrado en su siglo y medio de vida. Por segunda vez en este siglo la estabilidad chilena se ha quebrado.

Dos son los aspectos principales del proceso de institucionalización de un sistema político democrático: el sistema de partidos y las estructuras de gobierno, especialmente la burocracia. Aunque la institucionalización del sistema de partidos y del gobierno son semejantes, distan de ser una misma cosa. Las dos dicen relación con el fortalecimiento organizacional de un sistema político y la cristalización y legitimación de hábitos y procedimientos que hacen que el sistema sea funcional. Sin embargo, un tipo de institucionalización es la de los partidos canalizando los insumos ("inputs") del sistema, y otro diferente la de la burocracia tratando de responder a las demandas del mismo.

En Chile, el sistema de partidos -- y no el gobierno o el parlamento -- constituye el eje real de la política. Las estructuras de gobierno en gran medida responden a las demandas y expectativas puestas en movimiento por la acción de los partidos. Es por esto por lo que una

referencia, aunque sea breve, al sistema de partidos parece oportuna en este punto del análisis.

Las características más prominentes de las estructuras representativas y la práctica democrática chilenas han sido, por una parte, la institucionalización de un sistema multipartidista a medida que han ido apareciendo nuevos agentes movilizadores en el sistema político y, por otra, la extensión creciente de la competencia multipartidista hasta las más remotas zonas del país.

Aunque el número de partidos ha alcanzado cotas tan altas como dieciseis en 1932, dieciocho en 1949 y veintinueve en 1953, no más de doce partidos han tomado parte en las elecciones parlamentarias de la última década. De hecho, solo cinco de ellos constituyen los verdaderos ejes del sistema. De derecha a izquierda son: el Partido Nacional; el Partido Demócratacristiano; el Partido Radical; el Partido Comunista; y el Partido Socialista.⁴⁹

Excepto el Partido Nacional, que representa a fuerzas oligárquicas del pasado, los otros partidos han sido agentes movilizadores de masas en distintos momentos. El juego político bipartidista y moderado de los primeros tiempos de la República fue interrumpido por el Partido Radical en el tercer cuarto del siglo XIX. Los Radicales transformaron la estructura de las líneas del conflicto en la política chilena introduciendo nuevas "banderas" tales como la de las relaciones Iglesia-Estado, la educación pública y la seguridad social.

Hacia los años veinte de este siglo, el Partido Radical ya formaba parte de pleno derecho en el establishment político y en 1936 encabe-

zaría la coalición de gobierno del Frente Popular. Los Radicales permanecieron en el poder hasta 1952. Sin embargo ya a principios de la década de 1940, los nuevos movilizadores del siglo --los partidos Comunista y Socialista-- obtenían un apoyo electoral semejante al de los partidos de la derecha (Liberal y Conservador) que hoy integran el Partido Nacional. Desde entonces, los partidos de izquierda han mantenido el apoyo constante de la misma porción del electorado en las elecciones parlamentarias. Es éste el único voto constante en el Chile contemporáneo; hecho que debe interpretarse como apoyo o demanda de cambios radicales en los padrones de relación económica, social y política.

Con la aparición y la legitimación de los partidos de izquierda marxista el sistema social como un todo se pone en entredicho. Este reto condicionará la emergencia de los últimos insurgentes políticos del siglo --los Demócratas-- que entrarán en la política aireando una "weltanschauung" alternativa y alterando algunas de las reglas del juego político chileno tradicional. La Democracia Cristiana empezó a fortalecerse a finales de la década de 1950 y alcanzó su "techo" electoral en la elección presidencial de 1964 con el apoyo "informal" de la derecha y de amplios sectores del campesinado, que previamente controlaban las fuerzas conservadoras. También se hizo un esfuerzo sin precedentes por movilizar a los marginados urbanos (emigrantes rurales de los suburbios de Santiago y Valparaíso). Este esfuerzo movilizador fue lo que cambió la balanza electoral existente hasta entonces y llevó a los otros partidos --particularmente los de izquierda-- a reforzar y extender su actividad movilizadora. Aún hay otro aspecto en que la Democracia Cris-

tiana alteró las reglas del juego, gobernando sólo y a contrapelo de la tradición coalicionista chilena; hecho que sin duda contribuyó a la derrota del partido en las elecciones de 1970.

El juego político chileno se caracteriza por la componenda y el "toma y daca": un nuevo partido llega a legitimarse con tal que acepte las reglas del juego. En la práctica esto significa no intentar desplazar a los actores ya establecidos con la movilización repentina de nuevos recursos políticos, sobre todo votantes.⁵⁰ Este rasgo de la política chilena ayuda a explicar por qué ha sido posible mantener un nivel bajo de participación política hasta hace poco tiempo. La práctica tradicional consistía en que una vez que una nueva oleada de participantes entraba a la arena política, el sistema cerraba sus puertas y el proceso de acomodación continuaba permitiendo que cada actor tomara su porción de los recursos disponibles: empleos públicos, seguridad social y otros beneficios. Así ocurrió a principios de siglo (1912) una vez que los Radicales se integraron plenamente al sistema; y también fue el caso a principios de la década de 1950 después que los Comunistas, los Socialistas y los Demócratacristianos empezaron a aumentar sus bases electorales.

Se ha mencionado otro aspecto de la institucionalización de los partidos: la extensión a lo largo del país de la competencia multipartidista. Pues bien, en más del 90 por ciento de las comunas o municipalidades del país, y por lo menos en las elecciones que han tenido lugar desde 1940, han competido más de tres partidos.⁵¹ En la última década esta competencia ha sido particularmente intensa tanto en las elecciones nacionales como locales.⁵² Y, como Arturo Valenzuela ha demostrado re-

cientemente, el caracter altamente competitivo del sistema de partidos chilenos no está condicionado por variables socioeconómicas, o en otros términos, no varía en función de éstas.⁵³ En un sistema político dominado por reglas de toma y daca como es el chileno, este padrón de competencia de partidos sin una base socioeconómica clara ha sido funcional para el mantenimiento de un nivel de movilización electoral bajo al fomentar soluciones distributivas en problemas cuyo debate político no se perfila en términos de clase sino que cruza a través de todas las clases sociales.

Un sistema multipartidista fuertemente institucionalizado y una movilización electoral limitada hasta épocas recientes constituyen pues dos parámetros importantes para el tratamiento de la evolución de las estructuras gubernamentales.

PAUTAS DE ROTACION MINISTERIAL: POLITICA VS. ADMINISTRACION

Algunos autores han mantenido que la proliferación de burócratas sin un crecimiento paralelo de otras instituciones políticas pone demasiado poder en las manos de la élite burocrática.⁵⁴ Se arguye que para sujetar a la burocracia en su tendencia natural al desplazamiento de metas y la acumulación de poder se tienen que desarrollar otras élites políticas que articulen el apoyo organizado de amplios grupos de la población.⁵⁵ Estos son temas de frecuente debate o interés en el campo denominado "Burocracia Comparada" aunque hay que decir que muchos autores -

están más preocupados del fortalecimiento de las estructuras burocráticas que del equilibrio entre la burocracia y otras estructuras políticas.⁵⁶

En esta sección se van a tratar dos temas: El lugar de la burocracia dentro del sistema político vis-á-vis el Presidente, el Congreso y los partidos; y las pautas de reclutamiento de los altos cargos de la Administración como una clave importante para evaluar la capacidad de respuesta política y de eficiencia técnica de la burocracia.

El Lugar de la Burocracia en el Sistema Político

Como se vió en la primera sección de este capítulo, la burocracia chilena contemporánea se caracteriza por su alto grado de descentralización funcional y por servir de fuente de empleo para las clientelas de todos los partidos.⁵⁷ Estos rasgos son en gran medida el producto de la dinámica negociadora del sistema de partidos que ha permitido que la administración crezca e incluso escape al control presidencial y parlamentario en ausencia de provisiones constitucionales que lo impidan. El mecanismo fundamental ha sido la creación de entidades autónomas. Esta circunstancia parece constituir por sí misma una limitación a la posibilidad de generar poder autónomo y desplazar metas por parte de una burocracia que no se ha estructurado como una entidad unificada o monolítica. Aunque está aún por estudiar el grado de poder de la burocracia chilena y sus márgenes de desplazamiento de metas, no es aventurado generalizar en el sentido de que las características estructurales de la administración pública chilena favorecen el desarrollo de la capacidad de respuesta de la burocracia, y esto, per se, constituye una limitación a la acu-

mulación de poder autónomo por parte de la burocracia.

Este punto quedará mejor ilustrado después de una breve descripción de las interrelaciones Presidente- Congreso-Partidos-Burocracia.

No hay en el sistema administrativo chileno un servicio central de personal ni en realidad, aunque sí teóricamente, un servicio central de presupuestos y planificación. Por otra parte, las estructuras administrativas son un reflejo del patronazgo de los partidos a través de los organismos descentralizados sobre los que hemos visto que el Presidente ejerce un control muy relativo.

Dentro de un marco político habitual de coalición el Presidente es solo el jefe de un equipo de ministros sometidos a la disciplina de sus respectivos partidos. El gobierno de la Democracia Cristiana (1964-1970) constituyó una excepción a esta pauta de coalición, formal e informal, pero no a la pauta tradicional de relaciones entre el Presidente y la Burocracia; Creación de nuevos organismos fundamentalmente integrados por personal del partido líder de la coalición; esta vez del partido en el gobierno. De hecho, el Presidente Frei trató de implementar las políticas más importantes de su programa --vivienda, educación, cobre y reforma agraria-- al margen de las estructuras administrativas existentes. Creó nuevos enclaves administrativos que reflejaban la acción de ciertos grupos de interés y los compromisos políticos del momento.⁵⁸

Sin lugar a dudas, estos organismos autónomos y "orientados a la eficiencia técnica" refuerzan la posición en la administración del ejecutivo político que los crea.⁵⁹ Sin embargo, en un sistema político de reconciliación el ritmo de rotación en el gobierno no solamente es alto

para el ejecutivo político sino para la coalición misma. De aquí que las posibilidades de cristalización para una élite burocrática que represente los intereses de la burocracia en cuanto tal vienen limitadas por la existencia misma y la persistencia del sistema de partidos múltiples.

Los organismos que se van creando con personal de los partidos del gobierno de turno constituyen a la larga más una extensión del poder de esos partidos como colectividades políticas específicas que un instrumento administrativo en manos del ejecutivo presidencial. Así pues, la burocracia no está plenamente controlada por el Presidente ni es autónoma sobre una base propia sino que su vinculación clave es una vinculación de partido. En un sistema presidencial multipartidista esto significa que la burocracia actúa bajo la influencia permanente de los parlamentarios que, a su vez, suelen ser líderes del partido. Su vinculación e identificación con las directrices del gobierno depende de la composición del gabinete de coalición en el poder y del grado de dependencia presupuestaria que cada organismo público tenga respecto de la ley general de presupuestos.⁶⁰

Se podría sostener que en un sistema multipartidista --y a pesar de la acción clientelística de los partidos sobre la burocracia-- ésta puede desarrollar por sí misma mecanismos unificadores de coordinación interna y generar así una cantidad considerable de poder autónomo. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de Francia.⁶¹ Hay sin embargo dos factores importantes que pueden dar cuenta de las diferencias entre estos dos modelos de evolución administrativa (el chileno y el francés) a pesar de sus semejanzas como sistema político (sistema competitivo multi-

partidista⁶² y patronazgo de los partidos).⁶³

Por una parte el alto ritmo de rotación ministerial en Chile no suele ir acompañado de tanta inestabilidad política como en Francia dado que los poderes del ejecutivo en el sistema presidencial chileno salen normalmente intactos de las crisis de gabinete. En el sistema parlamentario francés la posición del presidente sufre más con las crisis. Esto implica que en Chile, pero no en Francia, cualquiera que sea el grado del control presidencial sobre la burocracia éste no se ve afectado por la rotación ministerial y, por tanto, la burocracia no se siente amenazada por la inestabilidad del gabinete y no siente la necesidad de desarrollar sus propios mecanismos unificadores. Por otra parte, el sistema chileno está aún atravesando la etapa de movilización o de integración política de toda la población adulta (fenómeno que apenas está cristalizando en esta década). En tal circunstancia, cabe suponer que los partidos políticos sean particularmente celosos por preservar su influencia sobre una maquinaria gubernamental cuya forma final está aún lejos de haberse estructurado o completado. Tal influencia opera a través de sectores relativamente autónomos de la administración y el desarrollo de centros y mecanismos unificadores representa una clara amenaza al poder de los partidos como contendientes en un proceso de desarrollo político general que no se considera acabado aún. El poco éxito de los intentos por establecer un sistema central de personal y hacer operativos los servicios de planificación se explica en gran medida desde esta perspectiva.

Hay que hacer notar finalmente que aún dentro de un contexto de proliferación de organismos autónomos al servicio de las clientelas electo-

rales una élite burocrática puede prosperar cuando hay un partido político que claramente y con persistencia domina sobre los demás partidos. Tal sería el caso de las relaciones entre la Burocracia y el Partido de Liberación Nacional de Costa Rica donde parece que está cristalizando un padrón de élite burocrática orientada y controlada por el PLN.⁶⁴

Volviendo a la evolución de la burocracia chilena se ha sostenido recientemente que esta burocracia, fuertemente basada en la acción clientilística de los partidos, hay que considerarla políticamente competente dada su capacidad para resolver conflictos y --como ha dicho Petras-- funcionar como un ancla del sistema.⁶⁵ La burocracia es política en todas partes dado el lugar que ocupa en la estructura de poder entre gobernantes y gobernados y también porque constituye un marco dentro del cual se satisfacen muchas de las demandas e intereses de diversos grupos.⁶⁶

Los burócratas son por tanto, y al mismo tiempo, semiadministradores y semipolíticos en cualquier sistema político.⁶⁷ En un sistema político en desarrollo --tanto en sistemas históricos como contemporáneos-- los burócratas han sido en gran medida el producto de estrategias de "despojo" y patronazgo que, en la fase de crecimiento e institucionalización de los partidos políticos, han funcionado como mecanismos integradores. Si no hay "despojos" y patronazgo es poco probable que los partidos de oposición sean leales o unificados y más bien toman un carácter sectario y dificultan la tarea legislativa.⁶⁸ Además, el "partidismo basado en el sistema de despojos"⁶⁹ suele potenciar la posibilidad de cambio social y político mientras que la neutralidad administrativa suele obstruirla.⁷⁰

En Chile, como en Francia, y dado el sistema de partidos múltiples el patronazgo o la acción clientelística de los partidos han sido más - frecuentes que el "despojo" como tal y esto desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el presente.⁷¹ Dado el lugar central que los partidos ocupan en el sistema político no debe sorprender que los empleados públicos de todos los niveles declaren que los partidos constituyen el sector más importante e influyente de la sociedad, seguidos de los empresarios y las clases altas, después por el gobierno y finalmente por la clase media trabajadora.⁷²

Las pautas de reclutamiento de los altos ejecutivos de la administración pueden considerarse también un indicador del nivel de competencia política o capacidad de respuesta de una burocracia. Pero, sobre todo, dichas pautas pueden ofrecer una nueva clave para evaluar el nivel de competencia técnica o capacidad para llevar a cabo eficazmente los programas de gobierno. Como ya se ha anticipado, la ratio entre el número de políticos y administradores profesionales en los altos niveles de la burocracia constituye un indicador macroestructural de la capacidad administrativa.

El Equilibrio entre Políticos y Expertos en los Altos Niveles de la Administración

Según Riggs, una distribución proporcionalmente equilibrada de las altas posiciones de la administración entre políticos y expertos - puede considerarse como garantía de capacidad de respuesta y competencia técnica por parte de una burocracia. Dicho equilibrio constituye una garantía de competencia en la medida en que otras condiciones estén

presentes a nivel individual y microestructural; en otros términos, en la medida en que los empleados públicos estén orientados a la acción y tengan una mentalidad moderna, existan estructuras de organización adecuadas, haya recursos materiales disponibles y existan programas de entrenamiento del personal.

El padrón ideal de reclutamiento es aquel donde la mayoría de los ministros proceden de las instituciones representativas (partidos y parlamento) y la mayor parte de los ejecutivos del tercer nivel (directores generales y asimilados) proceden de la burocracia misma; es decir, son administradores profesionales. Este ratio es crucial, según Riggs, para evaluar la capacidad administrativa de una burocracia dentro de un sistema político determinado. A este nivel, el problema no es tanto si la burocracia alcanza los objetivos de programa definidos por el gobierno sino más bien si lo hace eficientemente en términos de costo-beneficio.⁷³

El problema del equilibrio entre políticos y administradores en la burocracia chilena se analizará ahora, quedando para el estudio de caso contenido en los capítulos restantes de esta tesis el análisis de algunas dimensiones estructurales y actitudinales que también son relevantes para una correcta evaluación de la capacidad administrativa de una burocracia. Los dos tipos de factores incluidos en este estudio corresponden por tanto a la temática que Riggs ha diversificado analíticamente como "desarrollo administrativo" y "administración del desarrollo" respectivamente. Ambos son relevantes y complementarios para entender y predecir el nivel de eficiencia técnica de una burocracia.

Haciendo uso de la conceptualización de Riggs se ha tratado aquí de determinar tasas de altos directivos que proceden de dentro (insiders) y fuera (outsiders) de la burocracia. Se trata de los tres niveles más altos de la administración: Ministros, Subsecretarios y Directores Generales así como los jefes de las principales entidades autónomas bajo diversas denominaciones (vicepresidente ejecutivo, director, etc.). Se consideran insiders aquellos ejecutivos que han pasado la mayor parte de su vida profesional trabajando en la administración.⁷⁴ Son outsiders aquellos que llegan al cargo público desde fuera de la burocracia. La base fundamental para el reclutamiento de estos últimos es la pertenencia o lealtad a un partido. Aunque teóricamente no puede excluirse la posibilidad de un nombramiento sobre la base exclusiva de la capacidad técnica del candidato, esto no es frecuente en Chile respecto de los altos cargos de la administración.

A efectos de medición, un nivel específico de la administración se considera integrado por insiders o outsiders cuando alrededor de los dos tercios de sus ocupantes pueden ser fácilmente clasificados en una u otra categoría. Una burocracia se considera equilibrada cuando su primer escalón (ministros) está integrado por outsiders y el tercer escalón (directores generales y asimilados) lo integran insiders.

El concepto de outsiders está emparentado teóricamente con el de "despojos" --necesarios si una burocracia ha de estar controlada por las instituciones representativas-- y el de capacidad de respuesta (responsiveness); el concepto de insiders se identifica con la idea de mérito y la de capacidad técnico-administrativa.⁷⁵ Por tanto se supone que una

burocracia equilibrada maximiza las capacidades técnica y de respuesta o por lo menos que se han establecido ciertos prerequisites macroestructurales favorables al desarrollo de tales capacidades. Para el caso de América Latina se ha lanzado la hipótesis de que las burocracias de Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Trinidad-Tobago y Uruguay son equilibradas.⁷⁶ Este trabajo tratará de demostrar empíricamente que por lo que a Chile se refiere esto parece ser cierto.

He recogido información biográfica de 381 ministros del gobierno chileno desde 1818 hasta 1966. Esta cifra representa más del 60 por ciento del total de ministros de Chile desde la independencia.⁷⁷ La información sobre subsecretarios y directores generales es mucho más limitada y se refiere exclusivamente a la administración demócratacristiana en el año 1968.

En cuanto al reclutamiento y designación de los ministros hay que decir ante todo que la rotación en el gabinete es muy alta en el contexto multipartidista chileno, sobre todo a partir de los años de la "República Parlamentaria" en que tuvo lugar la institucionalización del sistema de partidos múltiples. Hay que decir también que el reclutamiento para el gabinete obedece fundamentalmente a consideraciones políticas: La lealtad de partido. Estos dos factores --alta rotación ministerial y reclutamiento basado en lealtades de partido-- son indicadores de alta capacidad de respuesta pero no necesariamente de eficiencia técnica de la administración. En particular la rotación intensa en el gabinete es disfuncional para la eficiencia administrativa al impedir que los ministros lleguen a familiarizarse con los asuntos de sus departamentos -

respectivos. Y sobre todo es un reflejo de inestabilidad política y - administrativa.

Tabla 1.5 Diversas Medidas de Rotación Ministerial desde 1818 hasta 1967; Número de Nombramientos; Número de Personas que Ocuparon una Cartera; Media de Nombramientos por Año; y Media de Nombramientos por Persona que Sirvió en el Gabinete en Diversos Periodos de Tiempo.

Periodo	No. Total de Nombrs. Temp. y Perm. Incluidos ^a	No. de Nombrs. Perm.	No. de Personas	Media de Nombrs. Prm. por Año	Media de Nombrs. Prm. por Persona
1818-1860	435	126	69	2.9	1.8
1861-1890	247	157	92	5.2	1.7
1891-1925	883	569	260	16.2	2.0
1926-1931	257	122	75	20.0	1.5
1932-1951	634	327	73	17.2	4.4
1952-1967	-	est:100	est:100	6.6	1.0

^aEn realidad, solo los nombramientos permanentes implican un cambio ministerial sustantivo. Sin embargo, como muestra la tabla, en Chile es más que frecuente nombrar a una persona como ministro "interino" o "suplente". A los nombramientos permanentes se les denomina en Chile "en propiedad".

Fuente: La tabla se ha construido con material "bruto" de la obra de Luis Valencia Avaria, Anales de la República (Santiago: Imprenta Universitaria, 1951), T. 1, pp. 280-465. La información "estimada" procede de fuentes diversas, biográficas y de publicación periódica.

Son dos los hechos fundamentales que hay que resaltar de la tabla 1.5 En primer lugar el ritmo creciente de rotación ministerial desde la "República Parlamentaria" y hasta el final del periodo Radical. Esto - constituye ciertamente un reflejo de la cristalización e institucionalización del sistema de partidos múltiples y de la política de coalición tan característicos del sistema chileno. La inestabilidad ministerial

de este período queda particularmente ilustrada por la intensidad de los nombramientos de tipo "interino" y "suplente" que aparecen en la primera columna de la tabla.

En segundo lugar, es notable el repentino decrecimiento de la rotación ministerial a partir de 1952 que refleja el debilitamiento de la política de coalición por un lado, y por otro, la preocupación del gobierno por controlar una economía en deterioro progresivo y para la cual una rotación ministerial intensiva es ciertamente disfuncional.

En cuanto a pautas de reclutamiento hay que suponer que consideraciones de partido han tenido y siguen teniendo una importancia crucial en el nombramiento de los ministros. Sin embargo hay dos pautas históricas de reclutamiento cuando menos, separadas por el final de la "República Parlamentaria". Es a partir de entonces cuando se rompe la tendencia a que los ministros sean reclutados en el Congreso.

Tabla 1.6 Pautas de Reclutamiento Ministerial en Chile, 1818-1966 : Porcentaje de Ministros que han sido Parlamentarios

Carrera Parlamentaria	1818- 1860	1861- 1890	1891- 1925	1926- 1931	1932- 1951	1952- 1966	Total
Parlamentario antes de ser nomb. min. por primera vez	67 %	68 %	80 %	38 %	44 %	22 %	51 %
Parlamentario después de ser min. por primera vez	23	24	9	16	12	5	14
No Parlamentario	10	8	11	46	44	73	75
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	48	50	110	24	89	60	381

Fuente: La tabla ha sido construida con información biográfica del diccionario de Jordi Fuentes y Lia Cortés, Diccionario Político de Chile (1810-1966) (Santiago: Editorial Orbe, 1967).

Con anterioridad a 1925 los miembros del Congreso podían servir como ministros sin perder su escaño parlamentario. Era entonces el Congreso el proveedor del gabinete. Tanto los ministerios como el parlamento constituían el reino de los grandes líderes de partido; y fue este solapamiento de posiciones en gran medida responsable del fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el sistema chileno. El padrón se rompe cuando es restaurado el sistema presidencial por la Constitución de 1925. Ninguna persona podrá ser en adelante ministro y parlamentario al mismo tiempo. A partir de entonces muchos líderes de partido perderían interés en ser ministros si esto era a costa de perder su escaño en el Congreso. Un asiento parlamentario tenía más prestigio que una cartera ministerial. Sin duda el cambio que se opera en el reclutamiento de los ministros a partir de 1925 vendría a dar algún peso a las consideraciones de eficiencia o capacidad técnica del posible candidato a la cartera que ya no tenía que ser un político de primera línea.

De hecho ocurre que a partir de 1925 los ministros suelen ser hombres de partido --miembros o simpatizantes abiertos-- muchos de ellos sin ninguna experiencia parlamentaria y, sobre todo a partir de 1952, altamente cualificados como profesionales de las ciencias o las artes. Bajo el nuevo sistema, la lealtad de partido queda garantizada en el gabinete sin tener que recurrir al político profesional (el parlamentario) necesariamente. Tal ha sido el caso de muchos ministros Radicales, Agrario-Laboristas, -

Conservadores, Liberales y Democristianos que han servido en el gobierno sobre todo desde 1938 hasta 1970.

El creciente número de ministros que no han sido parlamentarios en las últimas décadas junto con la menor rotación ministerial pueden considerarse un indicador de preocupación de las élites políticas chilenas por la eficiencia técnica de la maquinaria gubernamental. Este punto merece ser enfatizado sobre todo si se tiene en cuenta que la tabla precedente solo contiene aquellos ministros cuyas biografías aparecen en un diccionario político más inclinado a recoger información sobre parlamentarios que sobre otro tipo de políticos. No se olvide que en Chile los parlamentarios constituyen el epítome de lo político. Alrededor del cincuenta por ciento de los ministros que sirvieron en cada periodo no están incluidos en la tabla pues todo lo que de ellos sabemos son sus nombres y las fechas de nombramiento.⁷⁸ Es casi seguro que eran miembros o simpatizantes de algún partido⁷⁹ aunque no es tan seguro que hayan ocupado algún asiento parlamentario. Si dispusiéramos de información suficiente y los hubiéramos incluido en la tabla es muy probable que el porcentaje de "no-parlamentarios" hubiera sido mucho más alto.

Por lo demás, hay que decir que un buen número de las personas incluidas en la categoría de ministros que no han sido parlamentarios son insiders, es decir personas que llegaron a ser ministros después de una cierta carrera en la administración. De hecho, y solo desde 1900 hasta 1966, por lo menos el 15 por ciento de las personas en esa categoría (45 ministros) eran claramente funcionarios de carrera: veintiseis de ellos habían sido funcionarios de la administración civil, sobre todo en las -

áreas de educación y salud pública,⁸⁰ y diecisiete de ellos pertenecían a las fuerzas armadas.⁸¹ En Chile el Ministro de Defensa suele ser una personalidad civil.

Este punto de que los ministros que no son parlamentarios proceden con frecuencia de la administración del Estado aunque están identificados con algún partido queda aún mejor ilustrado al computar tasas de insiders y outsiders para 1968 y respecto de los tres escalones más altos de la administración.

Como ya se ha anticipado, una burocracia equilibrada es aquella en que el primer escalón está integrado por políticos profesionales y el tercer escalón por administradores profesionales. El nivel intermedio (subsecretarios) de una burocracia equilibrada se supone que debe estar integrado por políticos y administradores en igual proporción.

Tabla 1.7 Tasas de Políticos y Administradores en los Altos Escalones de la Burocracia, 1968 (porcentaje)

	<u>Ministros</u>	<u>Subsecretarios</u>	<u>Directores Generales</u>	<u>Ejecutivos de las Corporaciones Públicas</u>
Administradores (<u>insiders</u>)	36 %	56 %	79 %	76 %
Políticos (<u>outsiders</u>)	64	44	21	24
Total	100	100	100	100
N	14	16	24	21

Fuente: José Manteola, Guía de la Administración Pública de Chile y de los Principales Organismos del Sector Privado (Santiago: Ediciones Guía, 1968); Diccionario Biográfico de Chile, 1962-1964 (Santiago: Empresa Periodística de Chile, 1964). Solo he podido obtener información de 16 sobre 17 Subsecretarios; de 24 sobre 35 Directores Generales; y de 21 sobre 28 jefes de corporaciones públicas. Falta por tanto información para un 23% de los altos cargos de la administración en 1968.

Hay que agregar, además, que parte de la información (relativa a 13 personas) procede del conocimiento directo de las personas afectadas ya por parte del autor o de otros colegas chilenos.

El retrato que se desprende de los datos de esta tabla es el de una burocracia equilibrada donde la lealtad política y la capacidad técnica se mezclan de tal manera que podría decirse constituyen una garantía razonable de eficiencia técnica siempre que otros factores de diferente naturaleza también estén presentes (V.gr. microestructurales, técnicos y actitudinales). Hay que insistir, sin embargo, en que los altos funcionarios clasificados como "administradores" están identificados o afiliados al partido de gobierno y que sin duda ha sido este un factor importante en su designación. Pero el hecho es que son expertos en áreas específicas y han estado trabajando como funcionarios públicos un número considerable de años. Tres de los ministros insiders son Demócrata-cristianos (un profesor, un abogado y un ingeniero agrónomo), y de los otros dos, uno simpatiza abiertamente con la Democracia Cristiana (un médico) y el otro es un militar. De la misma manera, la mayor parte de los otros altos cargos son Demócratacristianos o simpatizantes independientes.

Se ha mantenido en este capítulo que el reclutamiento basado en las vinculaciones de partido no constituye per se un obstáculo en la marcha eficaz del quehacer administrativo ni necesariamente tiene que representar una interferencia con lealtades profesionales y a la organización. La evolución administrativa chilena se interpreta en estas páginas como el proceso de institucionalización de una burocracia funcional respecto

de la dinámica del sistema de partidos y capaz de alcanzar importantes objetivos de gobierno, e incluso a veces de innovar.⁸²

Para concluir esta visión general de las relaciones entre política y administración se hará una breve referencia al perfil ideológico de los funcionarios públicos de Chile tal como se desprende de algunos datos de encuesta recogidos al final de la década de 1960.

Desde un punto de vista ideológico el burócrata chileno tiende a ser moderado dentro de una cierta mentalidad que hace algún tiempo fue denominada "socialismo burocrático",⁸³ y más recientemente ha merecido el calificativo de "socialismo de clase media."⁸⁴ En general, los funcionarios públicos están a favor del cambio social; tienden a opinar en contra de una economía dominada por la empresa privada y no son completamente opuestos al colectivismo (están divididos en sus preferencias entre colectivismo y economía mixta). Sin embargo, cuando del terreno de los principios se desciende a problemas concretos, los funcionarios parecen más conservadores. De forma masiva parecen muy preocupados por problemas de educación y coste de la vida, pero tienen poco interés en la reforma agraria o en la política del cobre o la vivienda.⁸⁵

Al tomar una posición de valor son más bien radicales aunque de hecho son pragmáticos que estarían dispuestos a apoyar medidas de cambio en la medida que no supongan una amenaza seria a su posición y status. Esto es particularmente cierto de los niveles más altos y profesionales de la burocracia⁸⁶ cuyo grado de resistencia al cambio determinará en gran medida el tipo y cantidad de persuasión y coerción que un gobierno comprometido con políticas de cambio puede emplear.⁸⁷

LAS ETAPAS HISTORICAS DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO
EN CHILE, 1812-1970

El objetivo de esta sección es describir la secuencia del cambio administrativo desde principios del siglo XIX e ilustrar empíricamente que el cambio administrativo guarda relación clara con el destino de la economía, con el proceso de movilización política y con la necesidad de hacer funcionar ciertos servicios gubernamentales básicos. El trabajo reciente de un grupo de profesores de la Universidad de Chile permite - contar con una descripción bastante detallada de los orígenes de los distintos servicios públicos.⁸⁸ En base a dicho material hemos organizado padrones de cambio administrativo que constituyen el principal soporte - empírico de la interpretación general del cambio que aquí se propone.

A los efectos de este análisis concreto hemos dividido la historia administrativa de Chile en cinco periodos principales. El criterio de - clasificación se justifica en base a diversos factores que hemos considerado los principales condicionantes del cambio administrativo en Chile: La necesidad de servicios públicos básicos; las necesidades de desarrollo económico y eficiencia técnica; la necesidad de acomodar en la administración a las clientelas de los partidos políticos.

El Periodo de Postindependencia y
Primeros Gobiernos Conservadores,
1812-1861

La administración del Chile independiente estuvo fundamentalmente a cargo de instituciones coloniales que sobrevivieron a la independencia tales como la Contaduría Mayor de Cuentas y la Aduana.⁸⁹ Estos servicios

junto con el Ejército constituyeron la administración central hasta los años de 1830; consumiendo el Ejército la mayor parte del presupuesto nacional.⁹⁰ Había dos ministerios en 1812 y tres en 1818. En dicho año - las cuatro oficinas de aduanas del país tenían en total 92 empleados y el Tribunal de Cuentas tenía 15; sin olvidar la oficina central de correos con sus 6 empleados en 1824.⁹¹

Ya en los primeros años de la década de 1820 el Director Supremo - Bernardo O'Higgins reglamenta los sueldos públicos, el horario de oficina para los ministros y personal subalterno y también el procedimiento administrativo con tal detalle que, al leer dichas reglamentaciones, se tiene la impresión de que el Estado fuera una pequeña empresa donde el director se ocupa personalmente de que todo marche bien y en orden.⁹² Sin embargo ya en este tiempo se descubren algunas prácticas de corrupción administrativa en el servicio de aduanas y el Senado empieza a reclamar por el exceso de funcionarios públicos para un país de tan escasos recursos como Chile.⁹³

Fue sobre todo durante la administración de los presidentes Prieto, Bulnes y Montt (1831-1861) cuando se realiza un esfuerzo consciente por establecer una administración pública eficaz. Si creemos al historiador Francisco Encina, el ministro de Prieto, Diego Portales, empezó a reclutar personal aún de entre los viejos funcionarios realistas en su afán de búsqueda de competencia técnica para la administración del Estado.⁹⁴ Bajo la inspiración de los ministros Portales y Rengifo se redujeron los gastos públicos; varios funcionarios fueron expedientados por mal comportamiento; y se promulgan un decreto de 1835 y una ley de 1837 regulando

el reclutamiento para los cargos públicos. La primera Ley Orgánica de Ministerios de 1837 organiza la administración en cuatro ministerios: Interior, Guerra, Hacienda y Justicia.⁹⁵ Una ley de 1838 establece que los funcionarios del Ministerio de Hacienda deberán ser contratados "como interinos a fin de procurarse empleados más idóneos".⁹⁶

Sería difícil negar que la era Portales- Rengifo representa el intento de mejorar la eficacia y honestidad administrativas. Pero no deben exagerarse los resultados de las políticas de tales estadistas. Portales apenas fue ministro tres años y, como hace notar A. Valenzuela, la consolidación de las instituciones republicanas (por tanto, de la burocracia gubernamental) fue principalmente el producto de las administraciones siguientes de Bulnes y Montt.⁹⁷

Por lo que a la administración pública se refiere parece correcto afirmar que Portales y Rengifo promovieron una ideología de eficiencia y honestidad mientras que Bulnes y Montt --con más poder y recursos que sus predecesores-- la hicieron efectiva. Estos estadistas se preocupan por la administración como un instrumento del gobierno para fomentar y facilitar el comercio, entre otras poderosas razones como pueden ser la defensa del país y el orden interno. El mismo Portales era comerciante y Rengifo veía el comercio como un elemento de "civilización y progreso junto con ser la fuente más segura de rentas para el Estado."⁹⁸ La principal preocupación de estos hombres (e igual puede decirse de Bulnes y Montt) era la administración de aduanas y de hacienda.⁹⁹

Bajo la administración Bulnes --el victorioso general de la guerra de 1837 contra Perú y Bolivia-- tiene lugar un proceso de centralización

de poder. La política provincial y municipal pasa a estar fuertemente controlada por el Presidente a través de la acción "orientadora" de sus agentes; Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores.¹⁰⁰ Paralelamente disminuye la importancia del Ejército y se crea una milicia.¹⁰¹

Es notable que se creara en este tiempo una Oficina Central de Estadística así como Comisiones de Estadística en cada pueblo cabecera de departamento compuestas por el juez de primera instancia, el cura párroco, un regidor (concejal municipal) y dos vecinos nombrados por el gobierno (medida que se llevo a efecto en 1843).¹⁰² Por este tiempo se dicta un Reglamento de Presupuesto y Cuentas de Inversión,¹⁰³ y el Estado se hace cargo del ferrocarril de Santiago a Valparaíso (el primero de América Latina) así como del servicio de correos y telégrafos.¹⁰⁴

La preocupación por la honestidad administrativa queda reflejada en la expulsión y persecución judicial de importantes funcionarios públicos. En el servicio de aduanas, fueron expulsados el Administrador y el Interventor del puerto de Pichidanguí en 1847; e igual suerte corrieron el Administrador de la aduana de Valdivia, su ayudante y el Teniente de Resguardo de Valparaíso (este último en 1848). También en Valparaíso el Jefe de la Alcaldía fué perseguido por fraude y solo abandonando el país se pudo librar de la pena de muerte.¹⁰⁵ En 1847 se dicta un decreto que permite "formar causa criminal" contra los funcionarios que dejen de observar las leyes o sean negligentes en el desempeño de sus funciones.¹⁰⁶ En ese mismo año se acusa de "negligencia culpable" a la Tesorería Principal de la ciudad de Concepción por no mantener sus libros en orden y se nombra al Administrador de la Aduana de Valparaíso para que realice una investi-

gación de dichos libros.¹⁰⁷

Se han detallado algunas de las conquistas administrativas de este periodo porque en gran medida desmienten una interpretación histórica - ampliamente aceptada en el sentido de que fue durante la "era Portales" (1831-1841) cuando las instituciones republicanas y la honestidad administrativa se consolidaron en Chile irradiando sus efectos hasta el presente.¹⁰⁸

Puede concluirse que los cambios administrativos de este periodo son más el resultado de un esfuerzo de los primeros gobernantes por dotar al país de mecanismos de seguridad interior y externa (ejército y policía) y de una infraestructura administrativa que facilitará el comercio exterior (aduanas, contabilidad, estadística) que la respuesta a necesidades de acomodación de clientelas políticas en la burocracia de un sistema que aún estaba lejos de entrar en la fase de movilización política.

Institucionalización de la Política de Coalición, 1861-1925

En términos políticos este periodo abarca dos tipos distintos de régimen : Por un lado, la política moderada de las alianzas Liberal-Conservadora y Liberal-Radical en el último tercio del siglo XIX; por otro, la "República Parlamentaria" de 1891-1925. Los factores fundamentales en la evolución administrativa durante todo este periodo fueron la emergencia de una política de coalición y el acceso de la clase media las urnas en circunstancias de prosperidad económica. La vinculación Partidos-Burocracia del Chile contemporáneo tiene sus orígenes en este periodo, muy particularmente en la República Parlamentaria cuando el Congreso recorta con-

siderablemente los poderes del Ejecutivo y el sistema multipartidista se institucionaliza.

Durante casi las tres décadas que anteceden a la República Parlamentaria son pocos los servicios administrativos de nueva creación, y estos pocos no son muy importantes (véase la tabla 1.8 al final de la sección). Se creó el Ministerio de Industria y Obras Públicas y se establecieron algunos otros servicios: Una tesorería y una oficina de estadística en Valparaíso; un puesto de aduanas en Coronel; una secretaría para el Consejo de Estado; un cierto número de inspecciones públicas; y una policía rural.¹¹⁰ Mayor importancia tuvieron, sin embargo, las diversas reorganizaciones de las "plantas" (plantillas) que afectaron a toda la administración pública (véase la misma tabla). En otros términos, fueron creados muchos nuevos empleos y presumiblemente se aceleró la rotación de personal en los cargos públicos.

La prosperidad económica que se desprende de la explotación minera desde mediados del siglo XIX y particularmente después de la Guerra del Pacífico de 1879 significó un incremento considerable de los recursos del tesoro. Esta mayor disponibilidad de fondos públicos favoreció la expansión administrativa como una forma de satisfacer las demandas de empleo de las clientelas electorales.¹¹¹ Un hecho crucial de la historia política chilena es que en la década de 1870 el índice de movilización política alcanza una cota solo repetida de nuevo a mediados de los años 1950. A pesar de que las mujeres no podían votar, la población masculina inscrita en el registro electoral ascendía al 18 por cien de la población total antes de la guerra civil de 1891.¹¹²

La movilización política se mantuvo alta hasta principios de siglo en que el procedimiento de registro electoral se complica, al parecer en un intento por retener el flujo movilizador que se estaba haciendo incontrolable. Después de las elecciones parlamentarias de 1912 el índice de inscripción electoral (inscritos sobre población total) declina de un 18.8 por ciento a un 5.7 por ciento en 1915 y a un 9.8 por ciento en 1920.¹¹³ Desde los años veinte a los años cincuenta el nivel de inscripción se mantiene alrededor del 10 por ciento de la población total. Este perfil del proceso de movilización no debe perderse de vista para una correcta interpretación tanto del cambio administrativo como de cualquier otro proceso de cambio en Chile.¹¹⁴

Volviendo a la burocracia de finales del siglo XIX, la información disponible sobre reorganizaciones de las plantillas sugiere que en este tiempo el empleo público fue usado como un mecanismo de patronazgo a través del cual los nuevos votantes de clase media eran recompensados. Esto debió suceder sobre todo durante los treinta y cuatro años de vida política dominada por un Congreso multipartidista que se a venido a denominar "República Parlamentaria". Como se muestra en la tabla 1.8 no se crearon muchos servicios públicos nuevos pero, sin embargo, las plantillas de toda la administración sufrieron extensivas reorganizaciones.¹¹⁵ De los once servicios que se crean ocho tienen un carácter socioeconómico. Están relacionados, por ejemplo, con salud, higiene, crédito, ahorro y seguridad social.¹¹⁶ Este dato es ilustrativo de la importancia que ya empezaban a tomar las políticas de bienestar y seguridad social como mecanismo paralelo al empleo público de base clientelística en respuesta a las de-

mandas de los nuevos electores.

El historiador Encina comenta sobre la práctica de los despojos que se siguió después de 1861 como

"El deguello masivo del personal que había sido seleccionado durante el gobierno de Montt, que realiza Errázuriz... .. Despedir al personal probo y competente, casi en su totalidad apolítico, para sustituirlo por otro improvisado, para satisfacer las exigencias de los bandos fusionistas y preparar su propia candidatura" (se refiere a la coalición Liberal-Conservadora de 1861).¹¹⁷

Prosigue Encina diciendo que

"Al revés de Portales y Montt (el nuevo presidente Errázuriz), durante los primeros años de su gobierno, despidió a funcionarios que parecían insustituibles para reemplazarlos por ganadores de elecciones o por partidarios de dudosa aptitud".¹¹⁸

Aunque el juicio de Encina sobre la administración Santamaria (1881-1886) es bastante benévolo, la opinión que el mismo periodo mereció a otro historiador, Carlos Walker, es diferente. En palabras de Walker y durante este periodo

"Los escamoteadores electorales se convirtieron en jefes de oficina, en empleados fiscales de suma confianza, en vistas de aduana, hasta en jueces... .. Tan solo la Ley de Registro Civil llenó doscientas plazas de fieles servidores y ¡cuánto no dieron las demás oficinas de la República, aumentadas casi todas en su personal y en sus sueldos con violento atropello de la Constitución, cuántos los innumerables destinos creados en las provincias de Antofagasta, Tarapacá y Tacna y cuánto todavía los otros puertos del Perú, ocupados por las armas chilenas!"¹¹⁹

Los cargos que se hacen a este periodo no son de deshonestidad o corrupción administrativa como había ocurrido anteriormente sino de clientelismo de los partidos, de empleo de la táctica de los despojos y de despilfarro de los fondos públicos.¹²⁰

El periodo de la "República Parlamentaria" ha merecido la crítica unánime de los historiadores como el periodo en que el clientelismo de los partidos alcanza su cima. En opinión de Luis Galdames

"Los presupuestos de cada año se recargaron con gastos inútiles, en sumas cuantiosas, a fin de pagar con empleos administrativos servicios electorales o de atender empeños poderosos. Hubo despilfarro y desorganización administrativa. Los parlamentarios intervenían en las oficinas públicas, intimidaban a los funcionarios, los abru- maban con sus exigencias y hasta los partidos llegaron a pactar alian- zas a base del reparto de los altos empleos entre secuaces."¹²¹

La opinión de Encina corrobora la de Galdames agregando que tal fue la situación sobre todo después de 1912.¹²² Este punto es interesante por- que precisamente a partir de 1912 se dificultan los mecanismos de inscrip- ción en el registro electoral como una forma de sujetar la movilización política desencadenada anteriormente. Es posible que esta manipulación de la legislación electoral coincidiera con el esfuerzo de los partidos por acomodar en el sistema a los sectores recién movilizados; acomodación que en parte se llevó a cabo mediante la ampliación de la capacidad de - empleo burocrático.

Luis Canales ha evaluado la administración de la hacienda pública de este periodo en los siguientes términos:

"La administración actual no es obra del administrador, es obra del Parlamento y tiene todas las características de un trabajo hecho a retazos, sin plan, sin método, a medida que se presentan las necesi- dades del servicio, o más frecuentemente, tan pronto como el ejerci- cio del poder o la influencia en la administración permite cumplir los compromisos contraídos en las luchas electorales... .. Hay una fuerza que predomina sobre todas las consideraciones del buen servicio, de la preparación del personal, de los méritos de los pos- tulantes; es el empeño político."¹²³

Esta misma impresión emana de un memorandum enviado al Congreso por el Fiscal del Tribunal de Cuentas, Valentin Letelier, en 1896. Entre - otras críticas de centralización excesiva, papeleo e ineficiencia --y antes de someter a la consideración de la cámara algunas medidas de reforma-- Letelier afirma sin más que

"Prescindiendo de que con este régimen el personal de empleados se va reclutando en atención a los intereses políticos más bien que a los de la administración, lo más grave es que los servicios públicos quedan dirigidos por funcionarios que nombrados en fuerza de - las exigencias parlamentarias, la mayor parte de las veces carecen juntamente de aptitudes y de tiempo para administrarlos."124

En conclusión, puede decirse que la característica más importante del cambio administrativo durante el periodo en que se institucionaliza en Chile un padrón de vida política multipartidista es la utilización de la administración como mecanismo de respuesta y acomodación de clientelas electorales. Los servicios que la administración pública venía prestando no se alteran sustancialmente pero la abundancia de recursos en el tesoro favorece la expansión cuantitativa de la burocracia. A pesar de sus recursos, sin embargo, el Estado no se convertirá en empresario hasta después de la crisis mundial de 1930.

Crisis Institucional y

Dictadura, 1925-1931

Los gobiernos de facto que siguieron al colapso de la "República Parlamentaria" y los cuatro años de la dictadura del Coronel Ibáñez del Campo tuvieron un impacto en la burocracia más profundo que el de ningún gobierno o administración anteriores.

Durante todo este periodo se crearon más de cuarenta nuevos servicios y se produjeron numerosas reorganizaciones de las plantillas del personal (véase tabla 1.8 más adelante). Pues bien, más de la mitad de estas reformas tuvieron lugar solo en el año 1925 que con razón ha sido calificado como la "época del gran auge de los empleados públicos".¹²⁵ ¿Qué explicación puede darse a esta expansión administrativa en un periodo de política sin elecciones?

Una combinación de fuerzas puede ser traída a colación al respecto; las demandas de reformas sociales (seguridad social) de una clase media representada por los militares; la necesidad de eficiencia administrativa y la intervención económica por parte del gobierno después de la crisis del nitrato precipitada por la Primera Guerra Mundial; la necesidad de compensar con empleos administrativos a una clase media urbana recién movilizada políticamente y amenazada por la crisis económica; la necesidad de situar en la administración a elementos conservadores que pudieran contrarrestar a los funcionarios moderados del periodo anterior.¹²⁶

En lo que concierne a la burocracia, la respuesta gubernamental a estos tipos de demandas consistió, primero, en la creación de numerosos servicios de seguridad social en 1925 y de carácter económico durante el régimen de Ibáñez;¹²⁷ y segundo, en la reorganización de muchos servicios y los aumentos progresivos del personal público reflejados en las reorganizaciones de las plantillas. La evidencia empírica que aquí se ofrece al respecto está contenida en las tablas 1.8, 1.9, 1.10 y 1.11 al final de esta sección. De hecho, se crean más servicios durante estos años que en ningún periodo anterior. El porcentaje de población activa ocupada en

el sector público se dobla entre 1920 y 1930. Responsable de tal incremento es sobre todo el periodo 1925-1931 ya que como indican los datos - para 1920, la tasa de empleo público disminuye hacia el final de la "República Parlamentaria" (véase la tabla 1.9).¹²⁸ Hay que resaltar, finalmente, que el porcentaje de funcionarios empleados en la llamada "administración social" asciende de un 5 por ciento en 1925 a un 30 por ciento en 1931.¹²⁹

Tan rápido incremento y expansión de los servicios públicos son únicos en la historia chilena. Y parece que los medios de comunicación de masas trataron de alertar a la opinión pública a juzgar por el número de artículos en la prensa diaria criticando el exceso de funcionarios y la interferencia política en la administración. Los datos de la tabla 1.12 son más que ilustrativos al respecto.¹³⁰

En conclusión, este breve periodo autocrático cambió la faz de la administración chilena en una forma sin precedentes, cuantitativa y cualitativamente, al inaugurarse la fase de intervención del gobierno en los asuntos económicos e integrar en la burocracia a un gran número de personas favorables a un gobierno de tipo autoritario. El periodo siguiente, de vuelta al juego político multipartidista (1932-1952), va a significar la repetición de la misma pauta; El Estado activa aún más su papel en el desarrollo económico y se producen reestructuraciones de las plantillas de todos los servicios públicos; proceso que refleja el juego de fuerzas de la arena política.

La Política de Coalición Radical,
1932-1952

Este periodo puede ser denominado de "Coalición Radical" porque, de hecho, el esquema político que dominó durante las administraciones de Aguirre Cerda, J.A. Ríos y González Videla (1938-1952) vino a consistir en una coalición de los partidos de centro e izquierda bajo el liderazgo de un presidente del Partido Radical. En cuanto al periodo de 1932-1938, el Presidente Arturo Alessandri estuvo apoyado por una coalición de centro-izquierda donde el P. Radical constituía la fuerza central.

En Chile, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, los años de la Segunda Guerra Mundial fueron años de prosperidad económica. La renta per capita y las tasas de industrialización se incrementaron de forma constante durante este periodo. A pesar del proceso ascendente de urbanización y alfabetización, la movilización política no pasó en Chile más allá del 10 o el 11 por ciento de la población hasta la elección presidencial de 1952 en que la inscripción para votar asciende a un 18 por ciento.

Desde el punto de vista administrativo fue éste el periodo en que se crearon los primeros organismos autónomos, precisamente como instrumentos del Estado en los asuntos económicos. Sin duda el más importante de estos servicios fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939. Esta entidad actuaría como el centro dinámico de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En 1942 se dicta un estatuto que establece las normas generales por las que han de regirse las instituciones autónomas.¹³¹

Las clientelas del Partido Radical llegarían a establecerse en la burocracia a través de la creación de nuevos servicios, reorganizaciones

de las plantillas y reorganizaciones de los más importantes servicios (véase la tabla 1.8). Este padrón mixto de motivaciones económicas y consideraciones de tipo político se vendría a repetir después durante las administraciones menos pluralistas de Ibáñez, Alessandri, Frei y Allende.¹³²

En 1942, como en otras ocasiones, el Congreso delegó amplios poderes en el Presidente para que se llevara a cabo por decreto una amplia reorganización de la administración.¹³³ Fue a través de este mecanismo como se produciría un incremento del empleo público para beneficio, sobre todo de los partidos de la coalición.¹³⁴ Como queda ilustrado en la tabla 1.9, el número de funcionarios aumentó en un 1.2 por ciento entre 1940 y 1955; y esto sin tener en cuenta a la administración autónoma que triplicó su personal entre 1938 y 1950.¹³⁵ Hay que tener en cuenta sin embargo que, como sector ocupacional, la administración civil chilena de los años cuarenta tanto como la de los años sesenta no tenía una amplitud excesiva si se la mira en el contexto internacional. En los años cuarenta el número de funcionarios públicos en Chile ascendía a un 2.1 por ciento de la población activa; colocándose junto a Italia con un 2.4 por ciento entre una serie de países donde los Estados Unidos tenían una burocracia que ocupaba al 4.1 por ciento de la población activa y la de Francia ocupaba al 3.9 por ciento.¹³⁶ No obstante, en términos exclusivamente nacionales, estos cambios tienen considerable importancia. De hecho, los gastos del gobierno central (sin tener en cuenta los de las entidades autónomas) aumentaron del 6.6 por ciento del PNB en 1931 al 14.4 por ciento en 1951 - (véase la tabla 1.11). La porción de presupuesto nacional dedicada a sueldos y salarios disminuye en ventaja de otras actividades estatales. También

en la distribución del personal se produce una disminución del porcentaje de funcionarios ocupados en el área de "administración general" acompañada de un aumento en las áreas de administración "social" y "económica" (véanse las tablas 1.10 y 1.11).

Aunque es difícil evaluar con exactitud el impacto de la acción clientelística de los partidos en éste como en otros periodos, la tabla 1.12 muestra como la prensa diaria se hizo eco del fenómeno. El juicio al respecto de un tratadista contemporáneo, Urzúa Valenzuela, es el siguiente

"Los reiterados procesos de reorganización de la Administración Pública pueden considerarse solo como expedientes de un régimen político para abrir el ingreso de nuevos postulantes que de otro modo no hubieran podido hacerlo... .. La explicación consiste en la presión partidista sobre la Administración como una forma de mantener la llamada clientela electoral de los partidos... .. Este hecho se nota en proporciones más evidentes en los organismos y servicios institucionalmente descentralizados... .. Si bien se mantiene la influencia (de los partidos) cada partido triunfante contribuye con un porcentaje de su clientela a engrosar la burocracia fiscal a tal punto que, y sin el propósito de exagerar, se podría intentar un estudio 'geológico' de los funcionarios atendiendo a la fecha de su ingreso al servicio, comprobándose justamente que su tendencia política concuerda con el partido político que estaba en el poder a esa fecha".¹³⁷

Crisis de la Política de Coaliciones Formales, 1952-1970

Se puede decir que este periodo es de crisis de la política de coaliciones formales porque una de sus principales características consiste en la ruptura de la pauta anterior de gobiernos de coalición multipartistas y la aparición de líderes nacionales y de movimientos políticos con un apoyo electoral que cruza las líneas de los partidos.

De hecho, Carlos Ibáñez se presenta a las elecciones presidenciales de 1952 como un líder pretendidamente apolítico. Aunque su candidatura recibió el apoyo de partidos de centro y de izquierda, una vez en el gobierno Ibáñez integró muchos de sus gabinetes con individuos que no pertenecían a ningún partido, al menos formalmente,¹³⁸ y en todo caso gobernó sobre coaliciones de intereses movedizas o cambiantes que difícilmente podrían ser definidas en términos de partido.

Jorge Alessandri, a pesar de ser el candidato de los partidos de derecha Liberal y Conservador, organizó su campaña en 1958 utilizando una imagen de persona apolítica y paternal que buscaba el apoyo de todas las clases sociales. Su gobierno se basó en una coalición de los partidos Liberal y Conservador primero y en el Partido Radical al final de su administración.

Respecto de la administración democristiana hay que decir que Frei ganó las elecciones de 1964 desde una plataforma nacionalista de reformas que serían llevadas a cabo por un solo partido aunque de hecho recibió el apoyo electoral de los partidos de la derecha que nunca formaron parte de su gobierno.

Lo que hace semejantes a estos tipos de régimen diferentes desde una perspectiva administrativa es que las reformas de la administración pública que tienen lugar a lo largo de todos estos años obedecen al mismo tipo de consideraciones, económicas y políticas. La economía chilena se estanca a principios de los años cincuenta mientras que el proceso de movilización política sigue una línea ascendente y se va perfilando una cada vez más clara polarización del electorado en torno a dos ejes : La izquierda

por un lado y el centro y la derecha por otro. La acción administrativa de los diferentes gobiernos de este periodo busca dos objetivos: Mejorar la capacidad y eficiencia de la administración para así afectar positivamente el desarrollo económico del país; y establecer "fortalezas de partido" dentro de la burocracia como una forma de preservar la propia influencia en un contexto político inestable y dentro de un sistema donde ni el Ejecutivo ni el Congreso controlan por completo a la burocracia.

En busca de la eficiencia los diversos presidentes piden al Congreso que delegue poderes especiales en el Ejecutivo para introducir reformas generales de la administración que permitan recortar el gasto público y "racionalicen" la acción administrativa. El Congreso concedió tales poderes a Ibáñez en 1953 y en 1956; también a Alessandri en 1959.¹³⁹ Se justifica la creación de organismos autónomos en el sentido de que con una administración independiente las metas de un programa se pueden alcanzar con mayor eficiencia.¹⁴⁰

Como muestra la tabla 1.9 el empleo público se incrementa en un 1.4 por ciento de 1952 a 1962. El gasto público sigue creciendo y cada vez se dedican mayores porciones del mismo a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social como bien queda ilustrado en las tablas 1.10 y 1.11.

Como muestra la tabla 1.12, las críticas de la prensa diaria a los excesos de la burocracia y los funcionarios fueron tan abundantes durante los años de la segunda administración de Ibáñez como durante el periodo íntegro de política de coalición. Lo mismo puede decirse respecto a la administración de Alessandri. En cuanto al periodo democristiano lo que

realmente llama la atención es el gran número de artículos de prensa atacando específicamente o denunciando la interferencia política en la administración. Este hecho podría parcialmente explicarse por la circunstancia de que el Partido Demócratacristiano gobernó solo o como "partido único de gobierno" (así gustaba llamarlo la oposición) y atrajo con particular intensidad la animosidad de una prensa en gran medida controlada por los partidos. Las críticas de la prensa no hubieran sido tan copiosas de haber compartido la Democracia Cristiana las tareas de gobierno con otros partidos.

El juicio de Urzúa Valenzuela, importante analista de la administración chilena, es bastante severo respecto de la acción clientelística de los partidos durante estas tres administraciones. En su opinión, después de cada reorganización administrativa la burocracia ha crecido sin que se hayan corregido los defectos que la reforma trataba de atacar. Según este autor, tal ha sido el caso a raíz de todas las leyes especiales de reforma administrativa desde 1923 a 1959. La explicación hay que buscarla -- sigue Urzúa-- en las presiones de los partidos sobre la burocracia utilizándola como un mecanismo para mantener sus clientelas electorales. Tal habría sido el caso de la administración de Ibáñez en que se recompensó a amigos y parientes "en una forma modernizada de nepotismo administrativo y político de otras épocas".¹⁴¹ Un juicio semejante mereció al autor la intervención de diversos partidos en la expansión administrativa que tuvo lugar durante la administración Alessandri. Respecto al gobierno de Frei, Urzúa dice textualmente que

"Pese a mantenerse una apariencia amplia de respecto al funcionario

la intervención del partido de gobierno fue excluyente para quien no profesaba su ideología o no contaba con el apoyo oficial del Partido Demócratacristiano".¹⁴²

Esta evaluación parece bastante neutral ya que el autor suele ser moderado en sus juicios sobre todo cuando se refieren a acontecimientos recientes y tiende a evadir las críticas personalizadas.¹⁴³

Resumen de las Tendencias del Cambio

Administrativo en Chile

Lo que sigue es un resumen de las pautas de expansión y diferenciación de los servicios públicos y la percepción social de las mismas tal y como se refleja en la prensa diaria. Las tablas que siguen suministran alguna información empírica complementaria del material histórico presentado hasta ahora.

El primer periodo se extiende desde los días de la independencia - hasta 1861 en que finalizan los treinta años de gobierno conservador; es decir las administraciones de Prieto, Bulnes y Montt.¹⁴⁴ Este es un periodo fundacional. La necesidad de estructuras gubernamentales básicas que hicieran viable la nueva república estimularon una serie de esfuerzos por republicanizar las viejas instituciones coloniales, crear otras nuevas y hacer que ambas funcionaran adecuadamente.

El segundo periodo abarca desde 1861 con el comienzo de la política de coalición (la coalición Liberal-Conservadora-Nacional del Presidente Pérez) hasta 1925 en que termina la llamada "República Parlamentaria" que limitará los poderes del Presidente. Este es el periodo --sobre todo 1891-1925-- en que cristaliza el sistema de partidos múltiples con el -

acceso al voto de la clase media durante el último cuarto de siglo. Desde el punto de vista de este trabajo, la expansión y el cambio administrativos de estos años obedecen a la necesidad de satisfacer a los estratos recién movilizadas políticamente con empleos públicos y prestaciones de la seguridad social.

Como muestra la tabla 1.8, el número de servicios de nueva creación no es particularmente alto en este periodo. Sin embargo las numerosas reorganizaciones de las plantillas de la administración apoyan la hipótesis del frecuente empleo público basado en estrategias clientelísticas de los partidos. En otros términos, la información de la tabla es congruente con la información histórica que ya se ha presentado anteriormente.

Una tercera fase cubre el breve e inestable periodo que va de 1925 a 1931, en su mayor parte correspondiente a la dictadura de Ibáñez (1927-1931). El sorprendente alcance de las reformas administrativas de esta época de gobierno autocrático no solo obedece a la búsqueda de una mayor eficiencia técnica guiada por intereses no-partidistas, sino también al intento de acomodar en la burocracia a ciertos sectores de la clase media que habían sido movilizadas durante el periodo anterior. También es plausible creer que, sobre todo durante la dictadura de Ibáñez, se hizo un esfuerzo por establecer en la burocracia a elementos conservadores que contrarrestaran de alguna forma el "radicalismo" de clase media de la "República Parlamentaria".

Tabla 1.9 Evolución del Empleo Público en Chile como un Porcentaje del Total de la Población Activa desde 1875 hasta 1962

Tabla 1.8 Tendencias del Cambio Administrativo, 1812-1967: Número de Nuevos Servicios; de Servicios cuyas Plantillas fueron Reorganizadas; y de Grandes Reorganizaciones de Servicios y de Fusiones para los Diversos Periodos

<u>Periodo</u>	<u>Número de Nuevos Servicios</u>	<u>Servicios cuyas Plantillas fueron Reorganizadas a</u>	<u>Reorganizaciones de Servicios</u>
Post-Independencia y Gobiernos Conservadores:			
1818-1821	15	4	(-)
1822-1861	18	13	(-)
Institucionalización de la Política de Coalición:			
1862-1890	8	28	(-)
1891-1924	11	Toda la Admon.	(-)
Gobierno Autocrático:			
1925-1931	46	45	4
Periodo Radical de la Política de Coalición:			
1932-1951	17	Toda la Admon.	16
Crisis de la Política de Coaliciones Formales:			
1952-1967	31	55	30

^a Estas reorganizaciones de las plantillas no incluyen la creación de nuevos puestos o empleos correspondientes a los servicios que se crean en cada periodo.

Fuente: La tabla está organizada con material disperso a lo largo de la obra de Germán Urzúa Valenzuela, Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968) (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970).

<u>Año</u>	<u>Administración Centralizada, Civil y Militar</u>	<u>Administración Centralizada y Descentra- lizada Conjuntamente</u>
1875	1.6 %	-
1907	-	5.3 %
1920	2.3	4.2
1930	-	7.6
1940	4.1	-
1952	5.4	-
1962	6.8	13.9

Fuente: La información bruta para 1875 ha sido recogida de Miguel Cruchaga, Estudio sobre la Organización Económica y la Hacienda Pública de Chile (Madrid: Editorial Reus, S.A., 1929) Tomo I, pp. 519-25. Los porcentajes para toda la administración en 1907, 1920 y 1930 en Martos A. Ballesteros y Tom E. Davis, "The Growth of Output and Employment in Basic Sectors of the Chilean Economy, 1908-1957", "Economic Development and Cultural Change", vol. II (Enero - 1963). Véase también para 1920 Censo de Población de la República de Chile (Santiago: Dirección General de Estadística, 1925), pp. 408. Los porcentajes para la administración centralizada excepto para 1962 proceden del Instituto de Economía, Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956 (Santiago: Editorial Universitaria, 1956). Para 1962 véase Richard Fehnel, "Chile" en John Honey (ed.), Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America (Syracuse: Syracuse University Press, 1968).

El aumento sin precedentes del empleo público se puede deducir en gran medida de la tasa de crecimiento entre 1920 y 1930.

Un cuarto periodo va desde el principio de la segunda administración de Arturo Alessandri en 1932 hasta el final del periodo Radical en 1952. Esta es una época de política de coalición pero la dinámica administrativa no responde esencialmente a un proceso de redistribución de beneficios entre los diferentes partidos de la coalición gubernamental. Sin duda, el patronazgo de los partidos jugó un papel importante en la evolución de las estructuras y prácticas administrativas del periodo; sin

embargo, estos son los años en que el Estado se hace cargo (y con gran éxito) de dirigir el proceso de industrialización con una política de sustitución de importaciones. Sería un año después de que los Radicales salieran del gobierno cuando se inicia el estancamiento económico en que Chile ha vivido hasta hoy. Por primera vez en muchos años, en 1953 la tasa de crecimiento económico era más baja que la tasa de crecimiento de la población.¹⁴⁵

Tabla 1.10 Distribución de los funcionarios Públicos por Sectores de la Administración para Diversos Años desde 1925 hasta 1967; como Porcentaje del Total de Funcionarios sin Incluir la Administración Descentralizada

Año	Admon. General; Interior, Relac. Exteriores, Justicia	Admon. Económica; Hacienda, Agric., Colonización, Obras Púb., Economía, Minería	Admon. Social; Educación, Salud, Trabajo, Vivienda
1925	78 %	17 %	5 %
1931	64	6	30
1951	49	12	39
1967	39	16	45

Fuente: Información tomada de un gráfico en Germán Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la Eurocracia Chilena (1818-1969) (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 89.

Aún limitándonos a la administración centralizada, es obvio que las prioridades del Estado han ido cambiando a lo largo del siglo en el sentido de prestar una atención creciente a los programas de desarrollo económico y social. La tabla precedente y la que sigue ilustran bien este punto.

Tabla 1.11 El Gasto Público como Porcentaje del PNB; y Porcentaje del Gasto Público dedicado a Sueldos, Salarios y Seguridad Social para Diversos Años desde 1930 hasta 1967^a

<u>Año</u>	<u>Gasto Público como % del PNB</u>	<u>Gasto en Sueldos y Salarios</u>	<u>Gastos de Seguridad Social</u>
1930 ^b	6.0 %	26.8 %	11.8 %
1931	6.6	27.5	12.8
1951	14.4	23.0	14.0
1967	19.4	16.7	36.7

^aLa información de esta tabla solo se refiere a los gastos de la administración centralizada y que es la única que consta completa en los documentos presupuestarios anuales.

^bEl año 1930 se ha incluido en la tabla por ser el primero para el que hay información disponible.

Fuente: Steve Sinding, "Political Development and Economic Growth in Chile" (Tesis doctoral sin publicar en la Universidad de North Carolina, Chapel Hill, 1970), Apéndice.

El quinto periodo abarca desde 1952 con la segunda administración de Ibáñez hasta 1967, hacia la mitad de la administración democristiana. El padrón clásico de política de coalición formal se rompe en estos años: Primero a causa de las pretensiones nacionalistas de Ibáñez y Alessandri de gobernar sobre los partidos o a pesar de ellos; después por la administración monocolor de Eduardo Frei. Puede llamarse a este periodo de "crisis de la política de coalición formal". En lo que concierne al cambio administrativo hay sin duda patronazgo a favor de los partidos o facciones en el gobierno. Por otra parte, y como en el periodo anterior, la preocupación por el desarrollo económico condiciona determinados cambios en la administración pública.

Es notable en este periodo la creciente preocupación de la prensa

por los temas burocráticos y, en particular después del triunfo de Frei en 1964, por los excesos administrativos y la interferencia política en la administración. La tabla siguiente debe ser interpretada con cautela ya que la prensa, en gran medida controlada por los partidos, hubiera criticado menos a la administración democristiana si Frei hubiera - gobernado con un gabinete de coalición.

Tabla 1.12 Principales Temas Administrativos en la Prensa Diaria Chilena desde 1925 hasta 1966; Número de Artículos sobre Trámites, Exceso de Funcionarios, Interferencia Política y Otros Temas.

<u>Periodo^a</u>	<u>Trámites</u>	<u>Exceso de Funcionarios</u>	<u>Interferencia Política</u>	<u>Otros Temas</u>	<u>Total</u>
1925-1935	2	23	8	193	226
1935-1940	1	7	5	29	42
1940-1950	-	-	-	-	-
1950-1955	2	11	1	17	31
1955-Oct. 1964	14	35	7	43	99
1964-1966	5	14	22	22	63
Total	24	90	43	304	461

^a A los efectos de esta tabla la periodización no sigue el mismo criterio de la de la tabla 1.8 por dos razones fundamentales: Primero, la información anterior a 1940 abarca solo a tres periódicos (después, están incluidos todos los periódicos importantes del país). Segundo, la distribución temporal de la información se ha hecho de forma que resalten aquellos periodos en que la - prensa ha estado particularmente preocupada por temas burocráticos (el año 1964 se parte precisamente en el momento en que la Democracia Cristiana se hace cargo del poder).

Fuente: La tabla está organizada en base a información bruta recogida en Germán Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969) (Santiago: Editorial Jurídica, 1971), pp. 233-254.

Después del triunfo electoral de la Unidad Popular en 1970, la política de coaliciones formales fue restaurada en términos puros. Se inau-

gura un nuevo periodo de la historia administrativa chilena. En efecto, el sector público se sigue expandiendo como consecuencia de la política de nacionalizaciones. Se crean nuevas estructuras administrativas que junto con las antiguas tienen que hacer frente a dos tipos básicos de necesidades en el contexto chileno; El desarrollo económico a través de un nuevo padrón o modelo de industrialización; y la gratificación de las nuevas oleadas de participantes en el juego político. No dispone este autor de información suficiente para evaluar el impacto administrativo de los tres años de gobierno de la Unidad Popular ni tampoco las posibilidades de cambio que puedan engendrarse desde la situación actual.

CONCLUSION

En este capítulo se han tratado cinco temas fundamentales desde un punto de vista histórico y descriptivo; Características estructurales de la burocracia chilena contemporánea; peso del sector público en la sociedad como empresario, empleador y promotor de programas de bienestar; pautas de cambio económico, movilización política e institucionalización del sistema de partidos como principales parámetros dentro de los que analizar el cambio administrativo; equilibrio entre lealtades políticas de partido y capacidad técnico-administrativa como un prerequisite macroestructural del rendimiento y la eficiencia; y finalmente, el padrón de evolución histórica de la burocracia chilena.

Resumiendo, podría decirse que bajo el sistema presidencial chileno la burocracia ha evolucionado como una estructura dual más que como

un solo cuerpo estrictamente jerárquico. Por una parte está la administración centralizada de los ministerios bajo estrecho control ejecutivo y en gran medida parlamentario; por otra parte están los organismos autónomos o descentralizados (que abarcan a más del cuarenta por ciento de los empleados públicos), sin coordinar entre sí y bajo una influencia y control relativos del ejecutivo y del parlamento. No hay un sistema central de administración de personal, y solo parcialmente presupuestario. Todos los servicios, centralizados y descentralizados, están sometidos a una variedad de controles por parte de la Contraloría, un organismo - que carece de los recursos y el poder suficientes para hacer efectivas todas sus atribuciones formales.

El sector público chileno empleaba a principios de 1960 a más del 13 por ciento de la población activa del país, proporción que debe haber aumentado con las nacionalizaciones de la Unidad Popular. Paralelamente, el Estado ha jugado un papel central como empresario y promotor del bienestar social en un país donde el 70 por ciento de la población está protegido por la seguridad social en todas sus formas básicas.

Este aparato gubernamental es el producto de una evolución de más de ciento cincuenta años en los que se ha desarrollado como una respuesta a necesidades de servicios básicos y a demandas de tipo económico y político. Sin embargo el esquema burocrático actual --ajerárquico, descentralizado, involucrado en los procesos económicos y dependiente de la influencia de los partidos-- tiene sus orígenes en el periodo de la "República Parlamentaria".

Respondiendo a diferentes necesidades, presiones y demandas, la bu-

rocracia chilena ha jugado un papel central en el logro de las grandes metas nacionales y de gobierno y también ha jugado un papel de agente acomodador de intereses políticos en conflicto. En apoyo de esta proposición evaluativa podrían aducirse muchos hechos, de los cuales solo voy a mencionar los más importantes. Primero, el aparato militar -- preocupación principal de los fundadores de Chile-- ha funcionado eficazmente desde los primeros tiempos de la República, ganando Chile las dos únicas guerras en las que se ha visto involucrado. Durante el mismo periodo del siglo XIX los servicios de hacienda y aduanas proporcionaron al tesoro abundantes recursos. Después de la crisis económica de 1930, el Estado chileno se embarcó exitosamente en el proceso de industrialización; y está aún por ver el resultado final de la actual inversión estatal en una economía estancada desde 1953. Finalmente, y desde un punto de vista social y político, ha habido en la historia chilena -- muy pocas interrupciones violentas del proceso democrático y constitucional; un hecho al que ha contribuido ciertamente el tipo de evolución administrativa que ha favorecido la acomodación permanente de los sectores recién movilizados políticamente y de los intereses políticos en juego.

Poniendo el problema en términos comparativos, se puede decir que en los sistemas políticos pluralistas de las sociedades industriales -- Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia por ejemplo-- el patronazgo de los partidos sobre la burocracia ha funcionado como uno de los principales mecanismos integradores del sistema político en los estadios de construcción nacional y movilización política.¹⁴⁶ Como está a la vista, este hecho no ha impedido a estos países llegar a un nivel de afluen-

cia económica o desarrollar una burocracia eficiente, para no mencionar su impacto en el desarrollo de las instituciones democráticas. Cabe preguntarse por qué el caso de Chile o el de otros países en desarrollo va a ser diferente.

En cuanto al efecto de estos factores macropolíticos sobre el rendimiento administrativo, parece que la presencia (cada vez más frecuente) de políticos no parlamentarios y de expertos en los altos escalones de la administración ha debido reducir el coste económico de la actividad administrativa sin afectar básicamente al nivel de capacidad de respuesta política de la administración. Si, como dice Riggs, el equilibrio entre capacidad de respuesta y capacidad técnica en los altos niveles de la burocracia es un prerequisite de eficiencia, las deficiencias de la burocracia chilena contemporánea habrían de explicarse desde otras perspectivas y en base a otras causas. El estudio de caso que ocupa el resto de esta tesis tratará de los efectos sobre el rendimiento que pueden tener otros factores de tipo microorganizativo, normativo o conductual. En cuanto al efecto de las condiciones macropolíticas sobre la eficiencia administrativa se puede mantener el punto de vista de que no son viables en Chile las grandes reformas administrativas capaces de permitir el control efectivo de la burocracia por parte del Presidente y el Congreso. Tales reformas no son susceptibles de éxito dentro de un sistema político de reconciliación a menos que o hasta que se produzca un nivel de consenso suficiente respecto de los grandes objetivos socioeconómicos que debe perseguir el Estado. Mientras tanto solo las reformas parciales son susceptibles de éxito real.

Chile atraviesa hoy por una profunda crisis de polarización política. El sistema tiene una larga tradición de absorción de tensiones y es probable que la burocracia continúe jugando un papel conciliador.

Probablemente dentro de treinta o cuarenta años --cuando la necesidad de una burocracia disciplinada y orientada por el mérito sea menos dramática-- a algún estudiosos de la escena chilena se le ocurra encomiar a un eventualmente eficaz sistema de administración como principal agente del cambio hacia un estadio de industrialización, bienestar general y consumo de masas.

Desafortunadamente las burocracias presentan su mejor aspecto cuando menos se las necesita. La eficiencia administrativa --como otros -- muchos aspectos del progreso humano-- parece ser más un producto de la necesidad que de los grandes proyectos de reforma como atestigua la historia de las burocracias alemana, francesa e inglesa, entre las "desarrolladas".¹⁴⁷ Las visiones apocalípticas y grandiosas son ajenas a la historia y el pueblo de Chile --Simón Bolívar calificó a los chilenos de "simples y virtuosos"-- y es plausible creer y esperar que la burocracia chilena vaya incrementando su capacidad de rendimiento eficaz a medida que el país resuelve sus grandes crisis de producción, participación y distribución.

PARTE II

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO: LIMITACIONES DEL MODELO BUROCRATICO LEGAL-RACIONAL

La primera parte de este estudio trató de las características macroestructurales de la burocracia chilena y de cómo éstas afectan el - rendimiento administrativo. Es lo que Riggs ha denominado "desarrollo administrativo", o el lugar y evolución de las estructuras burocráticas dentro del sistema político. La segunda parte de esta investigación está dedicada a problemas de "administración del desarrollo", o del tipo de organización apropiado para llevar a cabo programas de desarrollo.¹ El análisis se limita ahora al nivel microadministrativo y abarca diversos aspectos de estructura y comportamiento administrativos que serán objeto del presente capítulo y los que siguen.

Dentro de este contexto de "administración del desarrollo" el marco más amplio de las variables políticas se considera como algo dado. El estudio de caso del organismo que investigamos en el Ministerio de la Vivienda reflejará a un nivel microestructural algunas de las características macropolíticas; sin embargo, está fundamentalmente dedicado al análisis de factores culturales y organizativos que parecen tener una conexión directa con la eficiencia técnica.

Este capítulo se dedica a una caracterización general del organismo administrativo objeto de estudio partiendo de la teoría clásica y de otras teorías más recientes sobre la burocracia.

El Organismo a Estudiar

El contexto organizacional de este trabajo es la Corporación de la Vivienda (CORVI), una de las muchas entidades autónomas de la administración pública chilena. Específicamente, CORVI es una de las cuatro instituciones descentralizadas que se relacionan con el Ejecutivo a través del Ministerio de la Vivienda, creado en 1964.² A partir de su última reorganización en 1964 como "empresa autónoma del Estado", CORVI ha tenido a su cargo la planificación y el control de la construcción de viviendas como parte del programa de vivienda que junto con los de educación y reforma agraria constituyeron la base de la plataforma demócratacristiana de "Revolución en Libertad" en 1964.³

Ya en 1906 aparece en Chile la preocupación por construir viviendas de tipo económico, creándose el Consejo Superior de Habitaciones para Obreros.⁴ Más tarde se crean nuevas entidades para asuntos de vivienda, sobre todo en 1936,⁵ y hubo un disparatado número de Cajas de los más diversos grupos ocupacionales que se ocuparon de construir viviendas económicas para sus respectivos afiliados. CORVI se crea en 1953⁶ para centralizar y coordinar lo que ya era un sistema altamente diversificado de organismos ocupados en asuntos de vivienda y también para que otros grupos no incluidos en el mismo tuvieran acceso a viviendas económicas. Sus funciones eran dos: Conceder préstamos para viviendas con

buenas condiciones de pago y organizar la construcción de viviendas económicas. CORVI realizó estas dos funciones hasta 1966 en que se crea la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) para ocuparse de todos los asuntos de préstamos. El papel de CORVI se reduce, por tanto, a un campo puramente técnico: Planificación de la vivienda, concesión de proyectos a los constructores privados, supervisión de la realización de los proyectos y asesoría técnica en política de vivienda.

Este organismo empleaba en 1966 a 1.052 personas; número que desciende a 603 en 1968, de las cuales 463 son profesionales y semiprofesionales (véase el Apéndice I sobre procedimientos de muestreo). El descenso en el número de empleados se debió a la creación de CORHABIT que absorbió parte del personal de CORVI. En gran medida el Ministerio de la Vivienda está constituido por estos dos organismos.⁷

En 1968 el presupuesto de CORVI era del 23 por ciento y el de CORHABIT el 63 por ciento del presupuesto total de las cuatro entidades descentralizadas del Ministerio de la Vivienda. Antes de que las operaciones de préstamo fueran competencia de CORHABIT, CORVI recibía la mayor parte del presupuesto del Ministerio.⁸

La mayor parte del presupuesto de CORVI en 1968 (un 67%) era para cubrir sueldos y salarios del personal.⁹ Por lo demás hay que decir que tanto este organismo como los demás del Ministerio de la Vivienda estaban entre los de más altas remuneraciones de la administración en los años sesenta.¹⁰

Desde un punto de vista teórico, y en la descripción de la organización voy a partir del paradigma conceptual de Weber. El valor ana-

lítico de la teoría weberiana de la burocracia no puede ser desechado en una sociedad como la chilena cuya evolución ha sido y es claramente hacia un padrón de relaciones de autoridad legal-racional. Se entiende mejor la evolución sociopolítica de Chile dentro de la tradición constitucional de Occidente que dentro del marco latinoamericano. Tomando el paradigma weberiano por lo que es --un instrumento tipológico-- no puede sorprender que en la realidad encontremos elementos "no-rationales".¹¹ El interés aquí no reside en demostrar el nivel de imperfección de la burocracia chilena sino más bien en encontrar sus características peculiares. Para complicar o enriquecer el análisis se introducirá un "contraenfoque" ecológico ya que también es interesante comprobar cómo las características de la organización reflejan estructuras y valores externos a la misma.¹² En otros términos, el análisis no solo se centra en los rasgos que Weber identificó al estudiar las burocracias de las sociedades europeas que se estaban modernizando en el siglo XIX sino que tiene también en cuenta elementos nuevos de análisis que han venido a corregir el tipo legal-racional o han sido el producto de la exploración de nuevos aspectos de la administración. A las categorías analíticas de Weber hay que añadir dimensiones del conflicto que surge entre los roles de los burócratas,¹³ así como de sus diferentes necesidades.¹⁴

Se aportará aquí alguna evidencia empírica respecto de factores que constituyen la columna vertebral de las teorías clásica y modernas de las organizaciones: Jerarquía, especialización, reglas y disposiciones formales, bases de reclutamiento, neutralidad emocional, neutralidad política, etc. Estos temas interesaron tanto a Weber como a Riggs, por men-

cionar a dos importantes teóricos de la burocracia separados en el tiempo, pero ambos estudiosos del proceso de modernización.¹⁵

Se puede anticipar ya que la burocracia chilena, como cualquier otra, tiene rasgos particularistas y universalistas y también que los funcionarios mismos perciben de alguna forma y son conscientes de ciertos fallos y debilidades en la marcha de la organización.

Reclutamiento de los Funcionarios

En la administración pública chilena no existe un sistema centralizado de administración de personal y cada organismo se las arregla para seleccionar a sus propios empleados aunque existen procedimientos formales a seguir --o esquivar-- según las circunstancias.

La mayor parte de los funcionarios entrevistados para este estudio (61%) habían trabajado ya para la administración pública antes de entrar en el organismo de vivienda y solo para una minoría (13%) el trabajo en este organismo constituye su primera experiencia laboral. Por otra parte, un gran número de funcionarios (41%) declaran que la forma como accedieron a este organismo fue a través de algún tipo de procedimiento formal (solicitud formal, concurso u otros). Del resto, un 27 por ciento tomó contacto con la organización a través de conexiones personales dentro de ella o en su profesión; y un 23 por ciento llegó a este organismo procedente de otros entes públicos como consecuencia de reorganizaciones administrativas.

Estos datos ilustran parcialmente el hecho de que no existen criterios o procedimientos uniformes de reclutamiento. Particularmente este es el caso de los organismos descentralizados como bien sugiere la tabla

2.1.¹⁶ La opinión de los funcionarios acerca de los factores que deben tenerse en cuenta vis-á-vis los que de hecho se tienen en cuenta en el reclutamiento de los empleados públicos claramente refleja la coexistencia de valores y conductas universalistas y particularistas en la burocracia chilena.

De la tabla 2.1 claramente emerge una pauta de sistema de mérito como base ideal de reclutamiento. Además hay congruencia entre ideal y realidad (tal como son percibidos por los funcionarios) respecto de seis entre los ocho factores sometidos a la consideración de los entrevistados. Existen sin embargo dos tipos de lealtades que son contradictorias con un sistema de mérito estricto: La familia y el partido político. Estas dos lealtades de grupo persisten como factores que influyen en las decisiones de reclutamiento con particular intensidad. Sin duda este debe ser el caso en todas las sociedades y tal vez el problema es de grado. No obstante los funcionarios chilenos consideran que esto no debería suceder, lo que indica que existe un conflicto de valor entre ideal y realidad.

Identificación de Partido de los Funcionarios

Jugando los partidos políticos un papel tan central en la sociedad chilena puede esperarse que la mayor parte de los funcionarios públicos estén identificados con algún partido y no tengan inconveniente en revelar sus simpatías políticas a pesar de la popular creencia chilena de que los funcionarios públicos no deben hablar de política y mucho menos de partidos. Efectivamente la mayoría de los entrevistados se identifican con algún partido o tendencia políticos y una minoría considerable que -

Tabla 2.1 Bases de Reclutamiento en la Opinión de los Funcionarios (Ideales y Reales) (porcentajes)

<u>Opinión</u>	<u>Nivel de Educación</u>	<u>Experiencia Previa</u>	<u>Posición Social</u>	<u>Grupo de Origen</u>	<u>Riqueza</u>	<u>Religión</u>	<u>Conexión Familiar</u>	<u>Filiación Política</u>
Se debe y es tomado en cuenta	79 %	57 %	6 %	1 %	(--)	(--)	4 %	5 %
Se debe pero no es tomado en cuenta	15	31	3	2	(--)	(--)	2	1
No se debe pero es tomado en cuenta	2	3	27	14	10	8	57	77
No se debe y no es tomado en cuenta	1	5	62	79	87	89	35	13
Sin respuesta	3	4	2	4	3	3	2	4
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	(230)	(230)	(230)	(230)	(230)	(230)	(230)	(230)

no responde la pregunta (22%) podría estar indicando con su silencio que no son realmente apolíticos. La pregunta era abierta y, tratándose de un tema tan sensible, no pedía la identificación sino las simpatías políticas. Era la siguiente: "Hay alguna gente que no es miembro de ningún partido político, pero casi todo el mundo siente simpatía por alguno de los partidos existentes. ¿Por cuál de ellos siente usted más simpatía?"

Tabla 2.2 Identificación de Partido de los Funcionarios (porcentaje)

<u>Partido</u>	<u>Porcentaje</u>
Nacional	7 %
Democracia Cristiana	28
Radical	10
Comunista	2
Socialista	15
Apolítico	15
Sin Respuesta	23
<hr/>	
Total	100 %
N	(230)

Merece destacarse en la tabla el porcentaje relativamente alto de Cristiano-demócratas. Durante la administración democristiana el organismo en cuestión fue ampliamente reestructurado. El dato puede reflejar la estrategia tradicional de los partidos chilenos una vez en el gobierno de crear nuevas entidades autónomas y dar empleo a sus miembros o simpatizantes.¹⁷ Por supuesto que la influencia de los partidos en los organismos públicos toma otras formas además de este tipo de acción clientelística y que serán objeto de estudio más adelante.

La Jerarquía, las Reglas y las
Comunicaciones en la Organización

Pasando ahora al área de las relaciones interpersonales en la organización se trata de ver el funcionamiento real de principios tales como el de autoridad jerárquica, el valor de las reglas o normas formales y la primacía de la comunicación escrita sobre la comunicación oral.¹⁸ El propósito de esta sección es mostrar en qué medida la realidad se acerca al paradigma clásico de organización o a su formulación antitética. Esto nos va a decir muy poco de cuán perfecta o imperfecta sea la burocracia chilena pero puede aportar nuevos elementos de juicio de utilidad para la investigación futura o para el diseño de estrategias de reforma administrativa por parte del planificador o el político.

La línea jerárquica del organismo que aquí se estudia está compuesta por cinco niveles: Un vicepresidente ejecutivo, dos directores y los jefes de tres departamentos de igual categoría, todos, junto con el Ministro de la Vivienda, integrando una junta de gobierno de la organización. Por debajo de los tres escalones mencionados están los jefes de tres subdepartamentos de igual categoría y un cierto número de jefes de oficina.

El problema teórico que aquí se aborda es el del grado de personalización de la autoridad o, contrariamente, de impersonalización de los oficios o principio de jerarquía en el paradigma weberiano. En un organismo altamente profesionalizado como el que aquí se estudia se puede esperar que la jerarquía misma no constituya el criterio último de obediencia o aceptación de la autoridad entre los funcionarios. En consecuencia cabe esperar que los funcionarios miren a las reglas y normas forma-

Tabla 2.3 Actitudes de los Funcionarios sobre Justificación de la Obediencia, Medios para hacer cumplir las Ordenes, y Medios para mejorar el Rendimiento (porcentaje)

<u>Razonamientos</u>	<u>Justificación de la Obediencia</u>	<u>Medio Ideal para asegurar Cumplimiento</u>	<u>El Mejor Medio para lograr Eficiencia</u>
SE AJUSTAN AL PARADIGMA LEGAL-RACIONAL	Status Jerárquico 20 %	Imposición de la Autoridad 31 %	Cumplimiento de las Reglas 6 %
NO SE AJUSTAN AL PARADIGMA LEGAL-RACIONAL	La Persona y su Competencia Profesional 73 %	Diálogo 67 %	Relaciones Informales y Condiciones de Trabajo 58 %
	Otros 7 %	Otros 2%	Otros 36 %
Total N	100 % (230)	100 % (230)	100 % (230)

les con tolerancia y más bien como un ideal que como un instrumento coercitivo al servicio de determinadas metas. La tabla que sigue compendia las actitudes de los funcionarios hacia la jerarquía y las reglas.¹⁹

La información de la tabla es eleocuente en el sentido de la expectativa antes mencionada de un padrón de relaciones de autoridad altamente personalizadas que podría ser debido no solo al carácter profesionalizado de esta organización concreta sino también a la dimensión clientelística de la administración chilena. Hay que enfatizar este último punto sobre todo después de saber que la mayoría de los funcionarios dicen que se llevan bien con sus superiores. Efectivamente el 76 por ciento de éstos se ubican a sí mismos en los dos niveles superiores de una escala de cinco puntos sobre relaciones entre jefes y subordinados.

En general tiende a evitarse el conflicto interpersonal en la organización y me atrevería a decir que esta pauta de relación es generalizable a la sociedad chilena como un todo más que típica de la burocracia. En todo caso, la fluidez de las relaciones interpersonales dentro de la organización no debe tomarse sin más como un indicador de cohesión entre los diferentes niveles jerárquicos. Por el contrario, puede aventurarse la hipótesis de que esta resistencia masiva al conflicto es un reflejo de la disociación entre autoridad formal y control real tan típica de las burocracias clientelísticas.²⁰ La información empírica disponible parece apoyar esta proposición. Efectivamente, los funcionarios no solo no tienen conflictos con sus superiores sino que tampoco parecen conceder gran importancia a las posiciones de autoridad ni a las reglas como determinantes de la obediencia. Se podría concluir que en la medida en que hay

control éste no se deriva necesaria ni completamente de fuentes jerárquicas estrictamente formales.

Hay más evidencia empírica en apoyo de la idea de disociación entre autoridad y control. Esta proviene del área de las comunicaciones. En efecto las comunicaciones dentro de la organización parecen conformarse a lo que se ha llamado un padrón de "comunicaciones oblicuas;"²¹ Un flujo donde la comunicación escrita satisface los requerimientos de la autoridad formal mientras la comunicación oral satisface los requerimientos o necesidad de control. Buscando alguna evidencia empírica sobre este punto se preguntó a los funcionarios sobre el número aproximado de comunicaciones escritas y orales que tenían mensualmente con sus superiores y subordinados,²² y con las respuestas se construyó la tabla siguiente.

Tabla 2.4 Frecuencia de Comunicaciones hacia Arriba y hacia Abajo, Escritas y Orales (porcentaje)

Comunicaciones Mensuales	Comunicaciones Escritas		Comunicaciones Orales	
	Arriba	Abajo	Arriba	Abajo
Más de 40	21 %	10 %	54 %	38 %
Entre 40-10	24	8	27	7
Menos de 10	55	82	19	55
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
N	(230)	(230)	(230)	(230)

El flujo de las comunicaciones es más intenso hacia arriba (de subordinados a jefes) que hacia abajo (de jefes a subordinados), tanto respecto de las comunicaciones orales como de las escritas. Lo que es más importante, el flujo de la comunicación escrita es considerablemente más

debil que el de la comunicación oral en cualquiera de las dos direcciones. El dato es congruente con la hipótesis de la disociación entre la autoridad formal y el control como dos tipos de estructuras sostenidas por diferentes padrones de comunicación. La comunicación escrita cubre las necesidades de la estructura de autoridad formal; la oral satisface la necesidad de control. No debe sorprender, por tanto, la abundancia de comunicaciones orales en un contexto donde el poder no parece estar plenamente concentrado en la estructura de autoridad formal.

La Toma de Decisiones y los

Canales de Influencia en la Organización

El análisis de la influencia de diversos sectores (dentro y fuera de la organización) en el proceso de toma de decisiones del organismo de la vivienda aportará alguna evidencia empírica adicional acerca de la disociación entre autoridad y control así como del clientelismo de los partidos. Desde la perspectiva del tipo ideal weberiano de organización se podría formular la hipótesis de que en una entidad especializada el peso de la toma de decisiones cae sobre las autoridades de la organización que se suponen expertas en las materias objeto de decisión. Una contrahipótesis sostendría que los expertos --no siempre situados en posiciones de autoridad-- podrían no tener mucha influencia en la toma de decisiones de una organización centralizada en comparación con la influencia de ciertos agentes externos a la misma.²³

La tabla 2.5 recoge alguna evidencia sobre el grado de influencia de diez agentes internos y externos a la organización respecto de cuatro áreas de decisión. La elección de áreas y agentes se hizo arbitrariamen-

te al diseñar el proyecto de investigación y sobre la base del conocimiento del contexto chileno por parte de este autor.

Tabla 2.5 Influencia de Diversos Agentes en Varios Tipos de Decisiones según Percepción de los Funcionarios (puntajes medios y lugar de cada agente en cada tipo de decisión --el orden de importancia va entre paréntesis)^a

<u>Agente</u>	<u>Política General</u>	<u>Programas Concretos</u>	<u>Contratación de Personal</u>	<u>Distribución Presupuesto</u>
	<u>Puntaje Medio</u>	<u>Puntaje Medio</u>	<u>Puntaje Medio</u>	<u>Puntaje Medio</u>
La Junta	4.6 (1)	4.2 (1)	3.6 (1)	4.1 (1)
Senadores y Diputados	3.0 (2)	3.2 (3)	2.7 (2)	3.2 (3)
Intendentes y Alcaldes	2.7 (5)	3.4 (2)	1.7 (5)	3.1 (4)
Jefes de Sub-departamento	2.9 (3)	2.7 (4)	2.4 (3)	2.0 (5)
Cajas de Previsión	2.8 (4)	1.9 (8)	1.1 (10)	3.3 (2)
Personal Técnico	2.6 (6)	2.5 (6)	1.5 (6)	1.6 (8)
Jefes de Oficinas Provinciales	2.4 (7)	2.6 (5)	2.0 (4)	1.8 (6)
Los Beneficiarios	2.0 (9)	2.4 (7)	1.4 (7)	1.7 (7)
Contratistas Privados	2.3 (8)	1.8 (9)	1.2 (9)	1.3 (9)
Ud. Mismo	1.8 (10)	1.6 (10)	1.3 (8)	1.0 (10)

^aSe pidió a los entrevistados su opinión sobre el grado de participación en la toma de decisiones por parte de diez agentes. A las evaluaciones individuales se les dió un puntaje de 1 a 5 correspondiendo a "ninguna" y "mucho" respectivamente. Los valores de la tabla son puntajes medios calculados sobre los puntajes individuales.

A excepción de las Cajas los demás agentes decisores tienden a ocupar posiciones similares en las cuatro áreas de decisión.²⁴ Es interesante resaltar que las Cajas de Previsión ocupan la posición más baja de influencia en la contratación de personal a pesar de ser uno de los principales proveedores de recursos financieros para los programas de vivienda (situación que se refleja en su influencia sobre el financiamiento de programas). Con este dato se ilustra, una vez más, el punto ya tratado acerca de la autonomía de cada organismo público en la contratación de su propio personal como también el hecho del grado de influencia de los políticos en el reclutamiento de los funcionarios mayor que el de otras entidades públicas o el de los niveles inferiores de la organización - afectada. Lo mismo podría decirse respecto de las otras áreas de decisión. La tabla muestra el peso singular de la Junta (que en su mitad se integra en base a nombramientos políticos) y también el menor grado de influencia de los niveles jerárquicos inferiores así como del nivel técnico vis-á-vis la influencia de los parlamentarios y de los políticos - locales (intendentes y alcaldes).

Dos puntos más merecen ser enfatizados que guardan relación con la centralización y la interferencia política. Primero, los contratistas privados (a quienes la organización confía la realización de los programas) no parecen tener mucha influencia en la toma de decisiones. Su

influencia es aún menor que la de una clientela tan poco organizada como los beneficiarios directos de los programas. Dado que los agentes políticos externos a la organización tienen tanta influencia, se podría pensar que los contratistas privados los utilizan para hacer efectivos sus intereses en lugar de actuar por sí mismos. Esta es una hipótesis más plausible que la de su falta de influencia y representatividad en la toma de decisiones que les afectan substancialmente.

El segundo punto se refiere a la relación paradójica entre el nivel medio de influencia que los entrevistados otorgan al personal técnico - (categoría a la que ellos pertenecen) y la posición más baja en que se colocan a sí mismos como individuos. Se trata, sin duda, de un caso de falsa percepción de uno mismo, del grupo profesional al que pertenece o de ambos. Desafortunadamente, y a partir de la información disponible, parece difícil llegar a una conclusión definitiva. Lo más probable es que el estrato profesional entrevistado en este estudio sea menos capaz de influir en la toma de decisiones que de afectar la implementación de las mismas. En un contexto organizativo donde las líneas de autoridad no siempre corresponden o coinciden con los niveles de poder, estos profesionales tienen que tener algún poder.

Hasta aquí se han estudiado características de la organización que de una forma o de otra afectan la realización de los programas o el grado en que la organización alcanza exitosamente las metas u objetivos que justifican su existencia. El capítulo finalizará con una descripción de la opinión de los funcionarios sobre problemas de efectividad y eficiencia en la organización, esto es de consecución de objetivos y de maximización.

zación de la relación costo-beneficio respectivamente.²⁵

Percepción del Funcionamiento

de la Administración por parte de los Funcionarios

La opinión de los funcionarios sobre la consecución de los objetivos del programa de vivienda no refleja una evaluación negativa del papel de los organismos públicos en tal gestión. Para la mayoría de ellos (75%) el obstáculo más serio para la implementación adecuada del programa es la falta de recursos económicos. Solo una minoría (15%) considera que los problemas de la organización o la "excesiva burocracia"²⁶ constituyen obstáculos en la realización del programa.

Se sometió a consideración de los entrevistados una lista de factores a fin de identificar qué medios percibían como mejores para el logro eficaz de los objetivos de la organización. Un número considerable de funcionarios está a favor de medios que implican algún tipo de solución económica por parte del gobierno (36%). Solo el 19 por ciento piensa en medios tales como una mejor planificación administrativa de los organismos involucrados en el programa de vivienda. En todo caso, más de la mitad de los entrevistados (51%) creen que hay una buena probabilidad de que el programa se lleve a cabo con buen éxito y solo algunos de ellos piensan que es dudoso que esto ocurra (9%) o incluso imposible (3%). No obstante, y teniendo en cuenta la opinión de todos los que de alguna forma creen que el programa puede llevarse a cabo (84%), solo un tercio de ellos (39%) visualiza su implementación a corto o medio plazo; la mayoría (56%) cree que el programa solo es realizable a largo plazo.

En términos generales se puede decir que los profesionales del -

organismo de vivienda no consideran la maquin ria administrativa como un instrumento altamente eficiente que maximiza la razón costo-beneficio. Efectivamente, de dieciocho problemas que se mencionaron al entrevistado sobre interferencias en el trabajo individual, el tercio superior de una lista en orden de importancia lo ocupan problemas de "lentitud", "pérdida de tiempo", "falta de delegación de autoridad", "trabajo excesivo", "falta de reconocimiento a la labor realizada", y "falta de planificación".²⁷ Excepto el factor reconocimiento todos los demás se refieren a "burocracia" en el sentido popular y peyorativo del término. Por el contrario la parte inferior de la lista est  ocupada (en este orden) por problemas como "ordenes e instrucciones contradictorias", "falta de espíritu de colaboración", "privilegios para algunos", "intromisiones políticas", "conflictos entre jefes y subalternos", "roces entre companeros". Todos estos factores, a excepción de las " rdenes contradictorias", se refieren al ámbito de las relaciones interpersonales. Este último dato constituye un apoyo empírico adicional de la hipótesis previamente enunciada sobre la no-conflictividad de los funcionarios pero no necesariamente se debe considerar un indicador de ineficiencia aunque ambos fenómenos podrían muy bien ir juntos. Desde luego que se puede pensar que la fluidez en las relaciones interpersonales constituye un prerequisite de la eficiencia, pero en el contexto de este trabajo la hipótesis no parece plausible.

De la percepción de los funcionarios sobre limitaciones de la eficiencia administrativa pasaremos a analizar su opinión sobre las relaciones entre el público y el funcionario o la organización. El análisis de

este problema no solo ilustrará una nueva dimensión de las limitaciones de la eficiencia sino que aportará alguna evidencia empírica respecto - de la hipótesis clásica de distanciamiento emocional entre el funcionario y el público.

Las limitaciones a una eficaz acción administrativa pueden proceder de factores estructurales, técnicos y actitudinales. El problema a tratar en este punto es de tipo técnico. Se refiere al "papeleo" tal - como lo perciben los mismos funcionarios.

Se hizo a los entrevistados la siguiente pregunta: "A veces el - público se queja de que son tantos los trámites que las transacciones con corporaciones públicas como CORVI se hacen innecesariamente largas y decepcionantes, ¿Cree Ud. que son justificadas las quejas del público?" La mayor parte de los funcionarios respondieron "Si" (87%) y cuando se les hizo la pregunta abierta de cómo podría mitigarse el problema una mayoría similar (77%) se pronunció por la necesidad de cambios en el sistema administrativo (en la organización); solo un 23 por ciento habló de cambios en los hábitos del personal o de la necesidad de que fuera más responsable.

Los funcionarios parecen simpatizar con el descontento del público y esto, de alguna forma, indica que son conscientes de las imperfecciones de la administración.

Conclusión

Se concluía en el primer capítulo que el equilibrio macroestructural entre las instituciones administrativas y representativas del siste-

ma político constituye un factor favorable, si no una garantía absoluta, para un funcionamiento administrativo eficiente. En el presente capítulo los funcionarios técnicos de un organismo altamente especializado acaban de ilustrar con su opinión que queda aún mucho por hacer mejorar la maquinaria gubernamental en un contexto donde el Estado ha tomado para sí la iniciativa central del desarrollo.

Los resultados de este capítulo son de utilidad teórica y práctica. Dentro del área de la "Administración Comparada" --más específicamente de la "Administración del Desarrollo"-- estos datos proporcionan alguna evidencia empírica respecto de una serie de proposiciones que si bien se formulan a menudo en los estudios de las organizaciones no son objeto de análisis empírico tan frecuentemente. Se ha presentado aquí alguna evidencia empírica acerca de algunas de las características de una organización orientada a la realización de programas de desarrollo que pueden limitar su nivel de efectividad y eficiencia. Específicamente, se ha visto que persisten ciertos criterios particularistas en el reclutamiento de los funcionarios; que la administración está fuertemente ligada a los partidos; que hay un grado considerable de disociación entre autoridad formal y control; y que los funcionarios mismos son conscientes de ciertos fallos de la organización.

Ni que decir tiene que estas características no son peculiares de la burocracia chilena. De una forma u otra las prácticas adscriptivas y particularistas (sobre todo el nepotismo y el favoritismo), la interferencia política y el bajo rendimiento (sobre todo el papeleo) se dan en muchos otros países. Mencionando solo algunos casos, se pueden traer

aquí a colación estudios de la administración en Brasil, Chile, Ecuador, España, Egipto, Estados Unidos, Pakistán, Tailandia y Venezuela.²⁸ El problema no es tanto la presencia de ciertos elementos "no-rationales" sino el grado o intensidad con que están presentes. Sin embargo, falta aún mucho por investigar para poder llegar a conclusiones definitivas - porque, entre otras razones, consideramos "no-rationales" a ciertos elementos por el hecho de darse dentro de un contexto donde el tipo ideal burocrático constituye el ideal confesado de administración. La funcionalidad de tal modelo en un contexto de desarrollo es, sin embargo, cuestionable.

Desde un punto de vista práctico los datos de este análisis pueden ser útiles para el planificador de la administración. Por definición, los planes se diseñan con el propósito de introducir cambios en un determinado sector. El planificador, por otra parte, no debe esperar que determinadas circunstancias --sobre todo circunstancias que van a seguir operando al medio y largo plazos-- cambien para permitir una exitosa - implementación del plan. Por el contrario debe tener en cuenta esas - circunstancias que vienen dadas y diseñar un plan que pueda tener éxito a pesar de las mismas (un plan realista). Este es el gran reto para el reformador ya que, por lo demás, cualquier persona con imaginación puede construir utopías. Esta investigación proporciona alguna información - útil para el planificador. Este no debería confeccionar un programa de reforma administrativa sin tener en cuenta las limitaciones que pueden surgir de las relaciones establecidas entre política y administración; de ciertas pautas culturales como el papel de los lazos de parentesco;

y de ciertos presupuestos estrictamente organizativos con los que el plan de reforma tiene que contar.

CAPITULO III

LA ORIENTACION CULTURAL Y VOCACIONAL DE LOS FUNCIONARIOS: SU DEPENDENCIA DE FACTORES DE "BACKGROUND" SOCIAL

Este capítulo se centra en el estudio de las relaciones entre el "background" o antecedentes sociales y las orientaciones de valor de los funcionarios. Está pensado como conexión entre el capítulo anterior y el que sigue. En el primero se exploraban las características estructurales de un organismo autónomo de la burocracia chilena y en el próximo se analizarán dos dimensiones conductuales que parecen condicionar directamente el nivel de rendimiento administrativo: Satisfacción en el trabajo y formalismo. Se trata de explicar ambos aspectos en base al "background" de los funcionarios y sus actitudes culturales (tradicionales-modernas) y hacia el empleo público. De aquí el interés por describir previamente las características de "background" de los funcionarios y los dos tipos de actitudes sobre los que se pretende montar la explicación de satisfacción y formalismo como aspectos de relevancia directa en el rendimiento.

En principio cabe manejar tres argumentos como justificación del capítulo. Primero, la mera descripción es analíticamente útil cuando se refiere a un contexto más bien poco conocido en términos empíricos y sis-

temáticos como es el caso de la administración pública chilena. En segundo lugar, la descripción del "background" y actitudes de un grupo concreto de funcionarios chilenos puede ampliar nuestro conocimiento del proceso de cambio en Chile; Vamos a poder evaluar específicamente si los funcionarios públicos tienen una orientación tradicional o moderna y cuál es su origen social. Finalmente, este análisis contribuirá a aumentar la evidencia empírica acumulada respecto de un problema de reciente preocupación intelectual y teórica: Si las actitudes de las élites pueden predecirse por ciertas variables de "background" mejor que por otras y --si tal es el caso-- cuáles son éstas.

Como ha señalado J. Hopkins, "puesto que los miembros de las organizaciones en gran medida las condicionan y se acomodan a ellas sobre la base de sus antecedentes sociales y valores, el estudioso de la administración y la burocracia se ha de preocupar de analizar estos atributos."¹

El capítulo obedece a un triple propósito. Primero se describirán los antecedentes sociales o "background" de los funcionarios de la Corporación de la Vivienda para ver si se parecen a ciertas características socio-demográficas que afectan a toda la administración y, lo que es más a la sociedad chilena. En segundo lugar, se trata de identificar pautas de orientación cultural y de actitudes ocupacionales hacia el sector público. Por último se intentará explicar estos dos tipos de orientaciones de valor en base al "background" de los funcionarios como variable independiente en la creencia o supuesto de que el "background" es un buen indicador de diferentes tipos de experiencias socializadoras por las que atraviesa el individuo en su vida.

Los Antecedentes Sociales de los Funcionarios

Al describir las características demográficas y socio-económicas de la reducida muestra de burócratas de este estudio, esperamos demostrar que el esfuerzo merece analíticamente la pena. Hay un punto que puede ilustrarse aún a partir de un solo organismo público: Si las características del personal de las entidades autónomas son parecidas a las de la burocracia como un todo y aún a las de la sociedad global. Mosher se ha referido a este fenómeno como "representatividad pasiva" de la burocracia respecto de la sociedad; Si los distintos grupos sociales están representados en la burocracia por vía de las similitudes de "background". Según Mosher las semejanzas entre burocracia y sociedad no implican que determinadas características de "background" lleven a la gente a tomar un determinado tipo de decisiones como administradores sino que más bien comportan un valor simbólico.²

En el caso de Chile, la hipótesis es que hay una semejanza entre los antecedentes de los funcionarios de nuestra muestra y los de la burocracia como un todo, así como entre ésta y la sociedad. Huelga decir que esta proposición hay que tomarla dentro de los límites de la información empírica disponible y solo disponemos de datos comparables respecto de ciertas variables de antecedentes. En un sistema donde la expansión de la burocracia parece ser más el producto de compromisos entre grupos y partidos que de una acción planificada de gobierno, la hipótesis de la permeabilidad de la administración o de las semejanzas socio-demográficas entre administración y sociedad es más que plausible. La información a utilizar para este análisis comparativo procede de nuestra propia encuesta en el Ministerio de la Vivienda, del estudio de J. Petras

sobre una muestra nacional de funcionarios y de diversas fuentes de datos estadísticos nacionales.

Las variables de antecedentes a tener en cuenta son las siguientes: Edad; sexo; origen rural o urbano; educación pública o privada; profesión; origen del padre; educación del padre; ocupación del padre; clase social; movilidad social; identificación religiosa; pertenencia a asociaciones voluntarias; ocupación de los tres mejores amigos; e identificación de partido.

La mayoría de nuestros entrevistados (73%) son arquitectos, ingenieros civiles y sus equivalentes técnicos a nivel semiprofesional. Este dato no debe sorprender a nadie tratándose de un organismo de vivienda en un país relativamente desarrollado como Chile, donde una considerable proporción de los profesionales ocupacionalmente disponibles suelen trabajar para la administración.³

Alrededor del 60 por ciento de los entrevistados tienen menos de 41 años. Esta es también la edad media de los funcionarios del mismo nivel en una muestra nacional de empleados públicos,⁴ y a su vez refleja el peso de la población joven en la pirámide poblacional chilena.⁵ En cuanto al sexo solo 19 de los 230 entrevistados son mujeres (8%). Este dato no corresponde al porcentaje de mujeres que, en general, trabajan en la administración a nivel nacional. De hecho, la proporción de mujeres empleadas en la burocracia chilena es similar a la de hombres.⁶ La minoritaria representación del sexo femenino en el organismo de vivienda se debe al tipo de profesiones típicas de esta entidad que no son favoritas entre las mujeres chilenas: arquitectos, ingenieros y constructores.

La mayor parte de los profesionales de nuestra muestra han crecido en ciudades grandes (80%), particularmente en Santiago (51%), capital - del país que alberga a un 33 por ciento de la población total.⁷ Aunque carecemos de información acerca del origen rural o urbano en la muestra nacional de funcionarios se puede esperar que en un país de temprana urbanización como es Chile haya pocos administradores --y aún menos profesionales-- de origen rural.⁸

La gran mayoría de los empleados públicos chilenos de todo nivel han asistido a la escuela pública,⁹ y éste es también el caso para el 71 por ciento de nuestros entrevistados respecto de sus estudios secundarios y para el 81 por ciento respecto de sus estudios superiores. Esta situación refleja simplemente el hecho de que en Chile la educación está en manos del Estado más que de instituciones privadas.

La mayor parte de los funcionarios públicos han nacido en Chile,¹⁰ y en lo que respecta a nuestra muestra el 85 por ciento son hijos de padres chilenos y el 91 por ciento hijos de madres chilenas. Este dato es congruente con el hecho de que los inmigrantes en Chile no suelen buscar empleo en el sector público.¹¹

Los profesionales del organismo de la vivienda se autoclasifican en la clase media alta (27%) y media (61%). Esta pauta difiere de la de la muestra nacional de burócratas en el sentido de que los funcionarios de los niveles más altos de la administración general tienden a clasificarse masivamente en la clase media más que en la media alta.¹² En todo caso, hay que decir que las encuestas de opinión vienen apoyando la hipótesis de una conciencia de clase media bastante generalizada

en el contexto urbano chileno, dentro del que cabe enmarcar a la burocracia.¹³

La mayoría de los chilenos, cuando se les pregunta, se declaran católicos pero en realidad no todos ellos son practicantes o creyentes activos.¹⁴ Este catolicismo masivo tiene que reflejarse en la identificación religiosa de los funcionarios que solo en los niveles más altos se suelen declarar "no creyentes".¹⁵ Nuestra encuesta, aplicada a profesionales y semiprofesionales, refleja exactamente esta situación: Algo más de la cuarta parte de los funcionarios (26%) dicen que no tienen religión. Los que no son católicos tienden a no ser creyentes. Aparte de esto, más del 71 por ciento de los que tienen una religión declaran que solo van a la iglesia raras veces o nunca. Estos datos constituyen un indicador del grado de laicismo de una sociedad donde la separación constitucional entre la Iglesia y el Estado data de 1925.

El origen social de la mayor parte de nuestros entrevistados refleja un contexto de clase media y media alta. La cuarta parte de ellos - son hijos de grandes comerciantes y hombres de negocios y casi otros tantos proceden de padres en las profesiones liberales. Más de la mitad son hijos de técnicos semiprofesionales, obreros especializados, oficinistas, militares y pequeños agricultores. En cuanto a educación del padre, hay más de un tercio de padres con educación secundaria; otro tercio ha ido a la universidad; y una proporción parecida solo tiene estudios primarios.

En base a los datos anteriores, cabe esperar un cierto grado de movilidad social ascendente entre los profesionales de la vivienda. De

hecho, cuando se compara la profesión de éstos con la de sus padres, resulta que la mayoría de estos funcionarios han ascendido socialmente (57%); una cuarta parte tiene el mismo nivel profesional que tenían sus padres (25%); y solo una pequeña proporción de estos profesionales han descendido, profesionalmente hablando, (17%). Carecemos de información comparativa sobre movilidad social para el resto de la administración y para la sociedad global. Sin embargo, se puede hipotetizar que la burocracia --al funcionar en cierto modo como mecanismo ocupacional absorbente en una economía estancada-- es más probable que refleje una movilidad social intensa que otros sectores de la sociedad.¹⁶

Vamos a referirnos finalmente a dos aspectos de las relaciones interpersonales: Amistades y pertenencia a asociaciones u organizaciones voluntarias. La mayoría de los funcionarios declaran que sus tres mejores amigos dentro y fuera de la organización (o al menos dos de ellos) son profesionales (70%). Se puede esperar que este hecho esté relacionado con un alto grado de profesionalismo entre los funcionarios o con su lealtad a la profesión vis-á-vis su lealtad a la organización (burocratismo). Este punto se estudiará más adelante.

Por lo que se refiere a asociaciones se preguntó a los funcionarios que identificaran las asociaciones a que pertenecían. A efectos de este análisis se han clasificado las respuestas en tres categorías relativas a diversos tipos de organizaciones, según el grado de identificación emocional que demandan de sus miembros: Políticas y religiosas; sociales y de recreo; profesionales. Casi la mitad de los funcionarios pertenecen a dos tipos de asociaciones (48%) siendo uno de ellos la aso-

ciación profesional a la que la mayoría de las profesiones están adscritas por ley en Chile. Más de un tercio de los funcionarios pertenecen solo a una asociación (39%); y solo un pequeño número de ellos (11%) no pertenecen a ninguna.¹⁷

En cuanto a identificación de partido ya se vió en el capítulo anterior que la mayoría de los funcionarios se declaran simpatizantes de algún partido político, y éste solía ser el Partido Demócratacristiano en el caso del organismo de la vivienda.

Estas últimas variables --amistades, asociaciones e identificación de partido-- no se encuadran en el esquema comparativo burocracia-sociedad porque carecemos de información adecuada para toda la administración y para la sociedad global. Son traídos a colación, sin embargo, con el mero propósito de que esta información pueda ser utilizada en estudios comparativos posteriores de mayor o menor alcance que el nuestro.

Una vez conocidos los antecedentes sociales de estos profesionales que trabajan en la burocracia (profesionales-funcionarios) parece oportuno pasar al campo de sus actitudes; un área cuya relevancia fue puesta de manifiesto hace ya más de dos décadas como un enfoque alternativo al estudio de la burocracia desde una perspectiva filosófica o histórica.¹⁸ Se tratará aquí de analizar orientaciones culturales y actitudes ocupacionales sin perder de vista que las variaciones en estos factores deben ser interpretadas dentro del contexto que ya hemos explorado de -- un funcionario urbano, de clase media, más bien joven y ascendido socialmente. El análisis puede ser sugestivo aunque sus conclusiones no son extrapolables a todos los niveles de la administración y mucho menos a

la sociedad en general cuyo nivel de modernización no constituye el objeto central de este trabajo.

La Orientación Cultural de los Eurócratas:

Una Pauta de Transición

El fenómeno central a estudiar aquí es la "secularización" o el aspecto cultural del proceso de modernización.¹⁹ Secularización se toma en este contexto como la emergencia de una pauta de orientación valorativa, pragmática y empirista así como la transformación de las orientaciones culturales en el sentido de hacerse menos difusas y más específicas.²⁰ Tenemos conciencia de las limitaciones eurísticas de la dicotomía tradicional-moderno²¹ pero su utilidad parece fuera de duda a los efectos de esta investigación.

El bagage conceptual involucrado en las variables pautadas de Parsons y Shils es útil como instrumento que permite identificar empíricamente dimensiones que son relevantes en el análisis de las orientaciones de valor. De hecho, el concepto de secularización está montado sobre tales variables.

Sin embargo, no se parte aquí del supuesto de que lo que es tradicional es un obstáculo para el progreso, como quiera que éste se entienda. La posición de este autor es que cualquier sociedad está permanentemente en transición aunque hay periodos en que el cambio es más intensamente perceptible por los individuos y más visible analíticamente. Aparte de esto la pervivencia de actitudes particularistas puede constituir un obstáculo pero también una ventaja en el proceso de modernización dependiendo de las circunstancias concretas de cada sociedad. Puede ser

incluso deseable que se mantengan ciertas orientaciones particularistas después de haber alcanzado un grado relativamente alto de modernización. Esto puede contribuir al equilibrio emocional del individuo y del grupo social contrarrestando los efectos impersonalizadores del proceso de transformación hacia la sociedad industrial. En otros términos, esto podría reducir el costo psicológico de la modernización.

Diremos finalmente que a los efectos de este estudio no es tan importante el tipo de valores que prevalecen en un medio social como el grado de conflicto que producen para el individuo y para el grupo. El conflicto suele producir cambio y donde existen contradicciones hay transición. Si todas las sociedades están en permanente estado de transición, el analista del cambio social debe identificar las áreas de contradicción en una sociedad dada a fin de explicar y predecir la dinámica social.

A modo de generalización, puede decirse que Chile es una sociedad relativamente secularizada --culturalmente moderna-- dentro del contexto latinoamericano. Esto significa, en otras palabras, que las actitudes de los chilenos tienden a estar más próximas a las orientaciones que prevalecen en las sociedades industriales que a las pautas culturales típicas del siglo XIX latinoamericano. Algunos indicadores fácilmente mensurables del carácter secular del medio cultural chileno son, por ejemplo, la expansión de un sistema de educación pública, el debilitamiento de las creencias religiosas de la gente y la evolución del espectro electoral. Ya se ha hecho referencia a estos aspectos en otra parte del estudio.

En lo concerniente a orientaciones culturales tenemos dos hipóte-

sis o proposiciones, ambas de tipo descriptivo más que explicativo. Primera, que al cotejar las opiniones de los funcionarios respecto de diversos objetos de valoración cabe esperar que emerja una "pauta de transición cultural" en el sentido de que los funcionarios parecen más modernos respecto de unas dimensiones de valor que de otras. La segunda hipótesis sostiene que a pesar de esta pauta de transición, y matizándola, la tendencia general entre los profesionales que trabajan en la burocracia es hacia una mentalidad secular.

Se han utilizado cuatro dimensiones e indicadores de secularización a los que denominamos "tradicionalismo", "paternalismo", "nepotismo", y "racionalismo". Los tres primeros se refieren a la dimensión secularización de forma negativa y el cuarto de forma positiva. Aunque no cubren todos los posibles aspectos de la temática cultural, pretender reflejar aquellas actitudes que son consideradas como la base cultural del hombre moderno: Universalismo, confianza en los demás, creencia en las posibilidades de resolver problemas con criterios científico-racionales e igualitarismo. Para el desarrollo de instrumentos conceptuales y de medición nos hemos basado en Parsons y Shils así como en otros análisis más recientes del proceso de modernización.²²

Bajo el concepto de "tradicionalismo" he tratado de construir una medida general de orientación cultural utilizando conjuntamente las cuatro variables pautadas de Parsons y Shils.²³ Se trataba de llevar la atención de los entrevistados hacia temas generales --la mayor parte relacionados con la burocracia-- a fin de obtener una imagen más bien global de sus preferencias valorativas dentro de la cual enmarcar sus orien-

taciones de valor más específicas e implícitas en las otras dimensiones --paternalismo, racionalismo y nepotismo. Se ha desarrollado aquí una escala de tipo Likert²⁴ en base a una serie de items que tratan de medir aspectos actitudinales de las cuatro variables pautadas: Particularismo (medido aquí como percepción no-lineal del tiempo y escepticismo respecto del conocimiento científico); adscripción (operacionalizada como rechazo del principio del mérito y aceptación de los vínculos familiares como palanca de status, prestigio y poder); difusividad (medida aquí como apoyo a la idea de que un buen superior debe saber hacer todo lo que hacen sus subordinados); y afectividad (en relación con el tipo de lealtad que se debe a los superiores, colegas y amigos y con la visión que se tiene de las relaciones entre la organización y los empleados V.gv. inherentemente conflictivas o no).

Por "paternalismo" se entiende aquí la tendencia a visualizar a los sectores marginados de la sociedad (v.gv. campesinos y habitantes de los suburbios) como incapaces por naturaleza para actuar por si mismos y de aquí la conveniencia de que una élite educada les conduzca al progreso. Se parte de la base de que este tipo de actitud refleja una mentalidad no igualitaria y desconfianza en los demás.

Por otra parte, en un grupo bastante homogéneo como es la muestra de este estudio, esta variable de paternalismo puede que también refleje lo que Crozier ha llamado "aislamiento de estratos" en un contexto tan estratificado, individualista y formalista como el de las sociedades latinas, tanto en Latinoamérica como en Europa.²⁵ La medida de paternalismo obedece también a la técnica de Likert.²⁶

Se entiende aquí por "racionalismo" la tendencia a dar primacía a los criterios científicos cuando entran en conflicto con principios religiosos respecto de algún problema de alta relevancia práctica.²⁷ La medida que aquí se utiliza de esta variable ha sido construida en base a la técnica del test proyectivo.²⁸ Se presenta al entrevistado una situación hipotética y debe elegir entre varias alternativas de acción justificando la alternativa escogida. La situación es la siguiente: Un alto funcionario de provincia recibe órdenes de su superior en Santiago de llevar a cabo un programa experimental que resulta incompatible con las creencias religiosas del funcionario. Frente al conflicto éste pide que el experimento se realice en otro distrito pero su superior no puede cambiar la decisión que ya tomó. Se le hicieron cuatro preguntas al entrevistado en el sentido de si el superior puede esperar que se lleve a cabo el experimento; si el funcionario en cuestión debe llevarlo a cabo; por qué; y qué es lo más probable que en realidad haga.²⁹ Con las respuestas a las cuatro preguntas se elaboró un índice de cinco puntos. Dado que la distribución de respuestas tienden a polarizarse alrededor de los dos extremos de las cinco categorías iniciales, el índice original se redujo a dos valores tales como aparecen en la tabla 3.1. El valor 5 corresponde al síndrome de respuesta siguiente: El superior puede esperar que se lleve a cabo el programa; el funcionario debe realizar el experimento ya que sus creencias religiosas deben ceder ante sus obligaciones profesionales; de no obrar así debe dimitir. El valor 1 del índice (la postura no-racionalista) corresponde al padrón opuesto de opinión: Defensa de los principios religiosos y actitud favorable a

que la demanda de transferencia del programa a otro distrito sea satisfecha.

"Nepotismo" se refiere a la fuerza y relevancia de los vínculos de parentesco como elemento decisivo en la marcha de los asuntos profesionales. Una vez más se hace uso de la técnica del test proyectivo para evaluar el papel de los vínculos familiares en la burocracia chilena.³⁰ La situación aquí es la de un funcionario público en Santiago al que se le notifica un traslado temporal a provincias. El funcionario no quiere dejar la capital y así se lo hace saber a un primo suyo, que es ministro, para que le ayude a conseguirlo. Se formulan cuatro preguntas sobre la situación y, como en el caso anterior, las respuestas tienden a polarizarse en torno a dos de los cinco padrones lógicos de posibles combinaciones de respuesta. El valor 5 del índice corresponde al padrón nepotista de respuesta: El funcionario puede esperar que lo dejen en la capital; su primo, el ministro, hará lo posible porque así sea; los demás parientes esperan que el ministro actúe de esta manera y se lo reprocharán si no lo hace. El valor 1 del índice corresponde al padrón opuesto de respuesta; es decir, a la actitud no nepotista.

La información de la tabla que sigue apoya empíricamente la hipótesis de que dentro de una pauta general de transición la tendencia es a sustentar valores culturales modernos.

La tabla muestra, en efecto, que para cada una de las variables analizadas la tendencia de los entrevistados es unidireccional: Siempre hay una opinión mayoritaria en un sentido determinado. En cada una de las cuatro dimensiones de valor los funcionarios tienden a ser o bien "mo-

dermos" o bien "tradicionales".

Tabla 3.1 La Orientación Cultural de los Funcionarios según Cuatro Dimensiones de Opinión^a

Valores de Escalas e Indices		<u>Tradicio- nalismo</u>	<u>Pater- nalismo</u>	<u>Racio- nalismo</u>	<u>Nepo- tismo</u>
Bajo	1	7.4 %	0.4 %	30.2 %	43.0 %
	2	72.2	10.9		
	3	20.4	54.5		
	4	(-)	33.6		
Alto	5	(-)	0.4	69.2	57.0

^aLos índices de racionalismo y nepotismo se reducen finalmente solo a dos valores.

La tendencia es masivamente "moderna" en las dimensiones que han sido denominadas "tradicionalismo" y "racionalismo"; pero no lo es tanto respecto de las otras dos variables. La gran mayoría de los funcionarios se ubican en los escalones medio y altos de la escala de paternalismo - (aún prescindiendo de los valores extremos de la escala, la tendencia es hacia arriba; es decir, a una orientación paternalista).

Es, sin embargo, en la variable "nepotismo" donde más claramente aparece una mayoría de funcionarios que no son "modernos", pero aún en este caso no hay que dejar de lado una cierta contradicción en los datos. Según la tabla precedente, el 57 por ciento de los entrevistados consideran deseable la utilización de los lazos de parentesco como factor de influencia en un asunto profesional como es el traslado de un fun-

cionario a provincias. Sin embargo, ya se vió en el capítulo precedente que una mayoría impresionante de estos mismos entrevistados (92%) rechazaba la influencia familiar en el reclutamiento de personal como algo - que no debería suceder. Por tanto, parece tratarse de una cuestión de matiz y sería incorrecto generalizar en el sentido de que los burócratas chilenos sean fuertemente nepotistas.

Lo que parece claro, a partir de los datos que aquí se presentan, es que valores que implican igualdad son menos intensamente compartidos que valores relativos a racionalidad como sugieren las diversas pautas de opinión sobre "tradicionalismo" - "racionalismo" por un lado y "paternalismo" - "nepotismo" por otro. En este sentido, Chile podría estar siguiendo la tendencia que parecen haber seguido las sociedades industriales: El rol de los vínculos de parentesco y la imagen que la élite educada tiene de su papel conductor parecen ser menos vulnerables al cambio que, por ejemplo, el principio de influencia religiosa sobre los diversos aspectos de la existencia.

En conclusión, la información disponible apoya la existencia de un padrón de transición cultural; En algunos aspectos los funcionarios parecen más modernizados que en otros. Sin embargo la tendencia general es más moderna que tradicional; especialmente respecto de valores que implican racionalidad y con menor intensidad respecto de valores que implican igualdad. En realidad, los funcionarios parecen más bien --aunque no decisivamente-- paternalistas y están divididos en cuanto al papel de los lazos familiares aunque alguna información adicional sugiere que respecto a este último valor hay más ambivalencia que armonía en la

mente de los entrevistados.

Mirando estos datos desde una perspectiva comparada se puede decir que la coexistencia de valores tradicionales y modernos no es un fenómeno peculiarmente chileno. Esto forma parte de la realidad de cualquier país aunque el contraste de valores es particularmente intenso en los llamados países en desarrollo. Sin entrar aquí a evaluar los distintos instrumentos de medición con los que los estudiosos se han enfrentado al fenómeno, parece oportuno mencionar algunos estudios recientes que, refiriéndose a países muy diferentes, han llegado a la misma o parecida conclusión en el sentido de la transición cultural: Estudios en Chile, Perú, Birmania, Egipto, Filipinas, India, Malasia, Pakistán y Tailandia.³¹

El supuesto que justifica el análisis precedente es que estas dimensiones actitudinales condicionan en gran medida al comportamiento individual dentro y fuera de la organización. Este supuesto se manejará después a nivel de hipótesis cuando tratemos de explicar algunos aspectos del comportamiento administrativo en el capítulo siguiente. La hipótesis es que la insatisfacción en el trabajo y el formalismo son efectos del conflicto cultural que se produce cuando los valores tradicionales son amenazados por valores modernos (ver las secciones quinta y sexta del siguiente capítulo). Pero el estudio de estas dimensiones de valor tiene también una relevancia práctica. Aunque es difícil que los valores de una persona cambien a corto plazo, tiene utilidad para el planificador administrativo saber que hay ciertas pautas culturales generalizadas - entre un determinado tipo de burócratas.

Pasamos ahora a describir la orientación ocupacional de los fun-

cionarios, un aspecto cuya relevancia también es teórica y práctica. De hecho, será utilizado como factor explicativo de satisfacción y formalismo en el siguiente capítulo (ver secciones quinta y sexta). Por otra parte, y en la medida en que las actitudes ocupacionales tienen algún valor explicativo, pueden interesar al planificador ya sea como "dato" a tener en cuenta al diseñar un plan ya como factores susceptibles de manipulación al implementarlo.

Orientación de los Funcionarios hacia el Servicio Público

En esta sección se trata de analizar la imagen que los funcionarios tienen del servicio público como alternativa ocupacional así como su grado de profesionalismo. Específicamente, el análisis se centra en el prestigio que los funcionarios conceden al empleo público; su motivación para entrar en la administración; su grado de satisfacción con el sueldo; si ven deseable que sus hijos trabajen para el Estado; y su lealtad a la profesión vs. su lealtad a la organización. La hipótesis de trabajo en este punto es que los funcionarios tienen una imagen más negativa que positiva del servicio público.

La justificación de esta hipótesis hay que buscarla en una tradición cultural de escaso prestigio del empleo público así como en ciertas presiones macroestructurales de la economía y la sociedad sobre la burocracia que refuerzan la persistencia de dicha tradición.

En Chile como en el resto de América Latina, pero a diferencia de las naciones post-coloniales del siglo XX, la élite independentista no procedía de una clase administradora sino de una burguesía comerciante.

Los sectores pudientes de la sociedad colonial --y tal vez por tradición peninsular-- no parece que concedieran mucho prestigio al empleo público; y esta pauta valorativa se trasmite de generación en generación a través del sistema educativo.³²

Por otra parte, en Chile como en otros países actualmente en desarrollo, el carácter en gran medida privado y de capital intensivo del proceso de industrialización genera un mercado ocupacional rígido ya que el sector industrial es incapaz de absorber el contingente creciente de mano de obra. Esto se aplica a la fuerza laboral de clase baja tanto como de clase media. La burocracia suele absorber una parte considerable de esta población laboral (profesional y no profesional) que de otra forma quedaría sin ocupación. En una sociedad movilizadora políticamente y con una economía estancada, la capacidad de la burocracia para ofrecer empleo podría ser un requisito social macroestructural para el mantenimiento de la marcha fluida de un sistema político de reconciliación. Paralelamente, se da el hecho psicológico de que trabajar para la empresa privada o como profesional independiente se sigue considerando un símbolo de logro ocupacional máspreciado que el empleo público. En una cultura que tradicionalmente ha otorgado poco prestigio al servicio público, este tipo de presión ocupacional engendra o mantiene un sentimiento de amor-odio hacia el empleo público; El individuo no se siente atraído por éste pero lo necesita si quiere sobrevivir.

¿Cómo clasifican los funcionarios de la vivienda su propia ocupación en el contexto de otras nueve ocupaciones?

Tabla 3.2 Ordenación de Diez Ocupaciones según el Prestigio que le otorgan los Funcionarios^a

<u>Ocupaciones</u>	<u>Orden de Prestigio</u>	<u>Puntaje Medio</u>
Médico	1	2.5
Profesor de Universidad	2	3.1
Ejecutivo Bancario o Industrial	3	3.8
Alto Ejecutivo de la Admon. Pública	4	3.9
Abogado	5	5.2
<u>Funcionario Técnico de la Admon. Pública</u>	6	6.2
Terrateniente	7	6.8
Comerciante	8	6.9
Cura	9	7.6
Militar	10	7.8

^aSe pidió a los entrevistados que clasificaran estas diez ocupaciones en orden de importancia de 1 (la más importante) a 10. De aquí que el valor teórico mínimo del puntaje medio habría sido 1 si todos los entrevistados hubieran considerado la profesión médica como la más prestigiosa.

Esta tabla contiene alguna información adicional acerca del carácter modernizado o secular de los profesionales chilenos en el sentido de que se otorga el menor prestigio a profesionales que suelen ser muy prestigiosos por su profesión en sociedades poco modernizadas. Tal es el caso de la profesión militar y eclesiástica.

Pero el interés central de la tabla está en el lugar intermedio que los funcionarios se otorgan a sí mismos (puesto número seis). Interesa destacar que las dos posiciones más altas no corresponden a ocupaciones

típicas de la empresa privada, sino más bien a profesiones que en gran medida se ejercen en organismos del sector público tales como la principal universidad del país --Universidad de Chile-- y el Servicio Nacional de Salud que emplea a más de dos tercios de todos los médicos de Chile.³³ El alto prestigio otorgado a estas dos profesiones podría venir más de su conexión con una tradición de status que del nivel de remuneración económica o del hecho de que ambas profesiones estén hoy ligadas al sector público (hecho que tal vez escape aún a la percepción del público en general). En todo caso, el profesional que trabaja como técnico en la administración no se concede a sí mismo la importancia que otorga tanto a profesionales independientes (abogados y médicos)³⁴ como a ejecutivos de la empresa privada. Esta orientación emerge con mayor claridad de la evaluación que el funcionario hace del servicio público y que se analiza más abajo.

Es posible que en la medida en que la profesión administrativa se convierta en una carrera bien estructurada su prestigio ocupacional vaya aumentando. Muchos profesionales irán descartando a priori la posibilidad de tratar en la empresa privada o como profesionales independientes. Tal ha sido la evolución en los países latinos de Europa (Francia, Italia y España) para no mencionar las experiencias ajenas al mundo latino. En Chile, la débil configuración de la carrera administrativa junto con la absorción ocupacional --limitada pero bien pagada-- del sector privado y el efecto de demostración que éste produce se pueden considerar determinantes parciales del escaso prestigio del empleo público entre los profesionales.

Por lo que se refiere al atractivo del sector privado hay que agregar que solo 32 entre los 230 entrevistados respondieron "No" a la pregunta "¿dejaría Ud. la administración pública para trabajar en la empresa privada?" Además, el 74 por ciento de los que dejarían la administración pública dicen que lo harían por un mejor sueldo (sólo o junto con otras razones). Solo un 26 por ciento invocan razones exclusivamente profesionales para cambiar de empleo. Parece, pues, que los funcionarios creen que pueden realizarse profesionalmente en la administración aunque el Estado, como empleador, se considera una segunda prioridad.

Ya se anticipó la hipótesis de la orientación negativa hacia el empleo público en términos de motivación para trabajar en la administración, evaluación del sueldo, status, proyección del propio empleo sobre el futuro de los hijos y profesionalismo.

La denominación que estas dimensiones reciben en el análisis es la siguiente: "Motivación para entrar", "futuro del hijo en el servicio público", "evaluación del sueldo", "prestigio del empleo", y "profesionalismo". Salvo en los dos últimos casos (un índice para medir prestigio y un test proyectivo para profesionalismo), la medida de estas variables se ha hecho con preguntas simples. En el diseño de estas dimensiones se han tenido en cuenta los tres criterios de identificación con la organización que estudia Simon: Interés personal (aquí medido en relación a sueldo y prestigio); filosofía de la dirección (especificada en el ideal de continuidad profesional en los propios hijos); limitación de la zona de atención (aquí relacionada con la motivación para entrar y el profesionalismo).³⁵

La medición de los motivos para entrar en la administración se ha realizado con una pregunta abierta: "¿Eligió Ud. este cargo público porque lo prefería a la empresa privada o había otras razones?"³⁶ Las respuestas a esta pregunta fueron clasificadas en ocho categorías y finalmente recodificadas en dos categorías más amplias: Interés en el tipo de actividad que realizan los organismos públicos; y razones accidentales o de seguridad económica.

Respecto del futuro profesional de los propios hijos se preguntó si debe estimularse el interés de un hijo que esté considerando la posibilidad de entrar en la administración pública. En cuanto a sueldos se pidió una evaluación según una escala de cuatro puntos.³⁷

Para medir prestigio ocupacional se construyó un índice en base a la percepción que el funcionario tiene de su trabajo y la que cree que sus amigos y el público en general tienen del mismo.³⁸

El test proyectivo que mide profesionalismo se refiere a un economista que trabaja en la administración y que se enfrenta con la contradicción entre ciertas pretensiones del jefe de su departamento y los standards técnicos de su profesión.³⁹

La tabla 3.3 ilustra bien la existencia de una actitud negativa - bastante generalizada hacia el servicio público. La mayoría de los funcionarios dicen que entraron en la administración pública porque, cuando estaban buscando trabajo, no se les presentó una oportunidad mejor o mencionan alguna otra razón ocasional. Este dato es congruente con el hecho de que estos funcionarios dejarían el cargo público si se les ofreciera un mejor trabajo, sobre todo en términos de sueldo.⁴⁰ Respecto de otros puntos, las actitudes del funcionario son menos decididamente negativas,

Tabla 3.3 Orientación Ocupacional hacia el Servicio Público, según Cinco Dimensiones Ocupacionales (porcentajes)

<u>Tipo de Orientación</u>	<u>Motivación para Entrar</u>	<u>Futuro del Hijo en Admon.</u>	<u>Evaluación del Sueldo</u>	<u>Prestigio Cargo</u>	<u>Profesionalismo</u>
ORIENTACION NEGATIVA	Ocasional 76 %	No Estimularlo 41 %	Bajo 62 %	Bajo 57 %	Alto 59 %
INTERMEDIA		No inmiscuirse 51	Razonable 30	Medio 29	
ORIENTACION POSITIVA	Vocacional 24	Estimularlo 8	Bueno 8	Alto 14	Bajo 41
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	(230)	(230)	(230)	(230)	(230)

lo que apoya la hipótesis de que el empleo público como tal no constituiría una alternativa ocupacional de segundo orden si los sueldos fueran más altos o si el efecto de demostración que producen el empleo privado y las ocupaciones independientes fuera menos acusado.

Por lo que se refiere al profesionalismo de los funcionarios no debe sorprender que las lealtades profesionales prevalezcan sobre las lealtades a la organización en una entidad administrativa que sin duda podría calificarse de "profesional" siendo, por tanto, normal que los individuos que en ella trabajan se sientan más comprometidos con el tipo de actividad específica de su profesión que con la institución que les da trabajo.⁴¹ Este es un tipo de organizaciones que está proliferando en Chile así como en el resto de las sociedades modernas.

Quizás sea oportuno señalar aquí que esta visión negativa del cargo público está bastante generalizada en los países en desarrollo y no es tan común en sociedades altamente industrializadas como los Estados Unidos, o en países como España donde la carrera administrativa está muy estructurada. De los estudios sobre la función pública en diversos países del mundo se pueden sacar algunas conclusiones que ayudan a interpretar la información chilena desde una perspectiva comparada.

En Ecuador, los funcionarios públicos de las categorías superiores creen en general que sus sueldos son bajos, que su posición no tiene mucho prestigio y que preferirían un empleo en la empresa privada.⁴²

En Perú, el personal técnico de la administración pública declara que eligió esta ocupación por razones económicas y que de haber encontrado un trabajo mejor remunerado lo hubieran aceptado. El trabajo en la

administración parece constituir algo más que una mera forma de ganarse la vida pero menos que una vocación o estilo de vida.⁴³ En cuanto a la opinión de los altos ejecutivos peruanos, éstos piensan que su posición no tiene demasiado prestigio y con bastante frecuencia se quejan de su sueldo.⁴⁴

Como caso más bien excepcional dentro del contexto de los países en desarrollo, los altos ejecutivos de la burocracia venezolana se ven a sí mismos ocupando una posición importante a pesar de la opinión negativa que la mayoría de los grupos sociales de Venezuela tienen del rol de - estos administradores.⁴⁵

En Egipto, el alto funcionario también suele haber ingresado en la administración porque fue la mejor oportunidad ocupacional que se le presentó.⁴⁶ La mayoría de los burócratas egipcios de este nivel dejarían el empleo público por un trabajo mejor remunerado o una posición independiente.⁴⁷ Aunque piensan que el público en general tiene una imagen positiva del funcionario, estos funcionarios no se colocan a sí mismos en una posición alta vis-á-vis otras ocupaciones. Por lo demás, tampoco recomendarían a un pariente que se hiciera funcionario público.⁴⁸

En la India, los funcionarios públicos tampoco tienen una imagen positiva de su posición. La pauta de otros países se repite en el sentido de que muchos de ellos entraron en la administración porque ésta era la mejor alternativa ocasionalmente disponible.⁴⁹ En general, piensan que los sueldos son bajos;⁵⁰ que lo pensarían mucho antes de ingresar en la administración si tuvieran que empezar su vida profesional de nuevo y que no recomendarían a sus hijos este tipo de trabajo.⁵¹

En Pakistán, la situación es algo diferente. Aunque la mayor parte de los funcionarios públicos ingresaron en la administración porque no encontraron un puesto mejor,⁵² en general conceden bastante prestigio al servicio público y quisieran ver a sus hijos como funcionarios.⁵³

En España, donde la carrera administrativa está muy estructurada, los altos funcionarios dicen que ingresaron en la administración por el prestigio del cargo y las posibilidades de realización profesional más que por otras razones de tipo coyuntural.⁵⁴ Sin embargo la posición más prestigiosa en la sociedad española --en opinión de los altos funcionarios-- es la de las profesiones independientes; el empleo público en segundo lugar; y ambas posiciones mucho más prestigiosas que los cargos ejecutivos en la empresa privada.⁵⁵ Aunque los funcionarios españoles preferirían para sus hijos una posición independiente mejor que un cargo público, si ellos mismos tuvieran que empezar de nuevo entrarían en la administración pública.⁵⁶

En los Estados Unidos, los funcionarios federales tienen una visión bastante positiva de su trabajo: Suelen ingresar en el servicio federal porque les gusta el tipo de actividad que conlleva el cargo público;⁵⁷ no creen que trabajar para el gobierno constituya una alternativa particularmente desfavorable en comparación con la empresa privada;⁵⁸ el sueldo y la seguridad no son asuntos que les preocupen demasiado;⁵⁹ aconsejarían eventualmente a una persona joven que siguiera la carrera administrativa;⁶⁰ y no piensan dejar su empleo en la burocracia.⁶¹

Antes de analizar cómo los antecedentes sociales de los funcionarios pueden explicar y predecir sus actitudes hay que decir que los dos tipos

de actitudes arriba descritas --culturales y ocupacionales-- están relacionados entre sí de forma negativa aunque tal asociación no es significativa estadísticamente hablando.

Efectivamente, de los veinte coeficientes de correlación que miden las relaciones entre estas variables dieciseis son negativos y poco significativos excepto el caso de la variable "nepotismo" que está negativamente asociada con "motivos para entrar", "evaluación del sueldo" y "prestigio" a niveles de significación .01, .05 y .02 respectivamente. "Nepotismo" está positivamente asociado, por otra parte, con "futuro del hijo" a un nivel de significación de .05.

El punto de interés teórico es ver si estos dos tipos de actitudes constituyen sectores independientes de orientaciones valorativas o no. Este parece ser el caso y en la medida en que hay alguna asociación ésta se mueve en el sentido de que los individuos culturalmente más modernos tienden a tener una visión menos negativa del servicio público. Esto - hace pensar que en la medida en que se institucionalice la carrera administrativa en Chile la imagen negativa del servicio público se iría borrando y remitiendo al pasado cultural. Este podría ser particularmente el caso de un país como Chile donde el sector público es cada día más - amplio y, por tanto, disminuye la probabilidad de que el individuo pueda elegir realmente entre empresa pública y privada a la hora de iniciar su vida profesional.

En relación con las actitudes ocupacionales y culturales, ya se ha anticipado su relevancia explicativa respecto de ciertos aspectos del comportamiento administrativo que serán estudiados en el capítulo IV: Satis-

facción y formalismo.

Pero tambien pueden ser relevantes desde un punto de vista práctico: Las actitudes ocupacionales pueden ser más susceptibles de manipular por el planificador que las orientaciones estrictamente culturales. Es difícil promover el cambio de un modelo de industrialización determinado o de otros procesos económicos directamente condicionantes de la estructura ocupacional de la sociedad; pero es esto, sin embargo, más factible que producir cambios en las raíces más profundas de la cultura. Ya conocemos las pautas actitudinales que prevalecen entre los funcionarios respecto de ciertos aspectos culturales y ocupacionales. Tambien sabemos que no guardan relación significativa entre si. Más adelante habrá que estudiar la relación entre estas variables actitudinales y el comportamiento administrativo. Un paso intermedio en el análisis consistirá en buscar el origen de estas actitudes en los antecedentes sociales de los funcionarios. La sección que sigue se dedicará al análisis de la relación entre los antecedentes de los funcionarios y sus actitudes culturales y ocupacionales.

La Relación entre Antecedentes

Sociales y Actitudes

El objetivo principal de esta sección es incrementar la evidencia empírica respecto de un punto de interés teórico general: En qué medida hay algunas variables de antecedentes que predicen las actitudes de las élites mejor que otras. Son dos la preguntas de mayor relevancia al respecto: "Qué grupos de variables de antecedentes predicen qué grupos de actitudes y si tienen todas las variables de antecedentes el mismo poder

predictivo respecto de las actitudes."⁶² Este trabajo es exploratorio y parte de una proposición muy general; Algunos antecedentes de los individuos --al reflejar determinadas experiencias socializadoras-- es más probable que estén relacionados con las actitudes que otros. Probablemente este tipo de relación constituya una clave fácilmente identificable --que no la mejor necesariamente-- del proceso de formación de los valores (cuándo y cómo se forman). No se formulan aquí hipótesis "a priori" sobre la dirección explicativa de cada una de las variables de antecedentes con las diversas dimensiones de actitud ya que lo que se desea descubrir es cuál sea ese padrón de relación.

Como Edinger y Searing han señalado recientemente es una rutina en los estudios de élites relacionar variables de antecedentes con actitudes y comportamientos partiendo del supuesto de que todos los factores de antecedentes tienen la misma relevancia explicativa. La proposición que aquí se sostiene es que algunos son más relevantes que otros. Sin duda queda mucho por investigar para aclarar definitivamente qué variables de antecedentes tienen mayor valor predictivo y respecto de qué actitudes.⁶³ Este estudio solo aporta alguna evidencia adicional a la ya existente sobre este problema, que parece teórico y metodológicamente importante.

El análisis se centrará en los puntos siguientes; En qué medida las variables de antecedentes ayudan a explicar las actitudes; si los antecedentes relativos a las primeras experiencias socializadoras tienen mayor poder explicativo que los relacionados con las experiencias de la vida adulta; cómo se relacionan ambos tipos de factores con las orientaciones culturales y ocupacionales de los funcionarios chilenos. El marco teóri-

co de referencia es el trabajo de Edinger y Searing.⁶⁴

Las dimensiones que se han considerado indicadores de las primeras experiencias socializadoras son la edad, el sexo, el origen rural o urbano, la educación del padre, su ocupación y la identificación religiosa. Estos factores están o suelen estar predeterminados al momento de nacer o durante la primera infancia y su impacto en la formación de actitudes parece ser muy fuerte durante la niñez aunque sus efectos pueden ser continuos. La educación y la clase social se consideran factores de socialización operativos en un estadio intermedio entre la niñez y la edad adulta. La identificación política, la profesión, la movilidad social, la ocupación de los amigos y la pertenencia a asociaciones representan factores de socialización adulta a los efectos de este análisis.

La tabla que sigue recoge la evidencia empírica al respecto. Se ha utilizado como medida de asociación el coeficiente de correlación gamma. Este es un coeficiente desarrollado para medir asociaciones entre variables de tipo ordinal. Por razones de uniformidad analítica se parte del supuesto de que algunas de las variables aquí utilizadas son ordinales y, para hacer aceptable tal supuesto, han sido dicotomizadas (sexo, origen y educación del padre y ocupación de los amigos); el resto de las variables son propiamente ordinales tal y como han sido operacionalizadas para este trabajo. En cuanto a la interpretación del coeficiente gamma hay que decir que puede interpretarse en el sentido de una proporción o aún de una probabilidad: Por ejemplo, hay una probabilidad alta de que por cada 100 individuos en las profesiones más bajas del organismo de la vivienda haya 35 que tienen actitudes paternalistas (véase la tabla 3.4).

Hay que hacer una aclaración adicional respecto del sentido o dirección en que deben interpretarse las correlaciones gamma. La dirección en que se mueven las variables dependientes de este análisis puede deducirse de la forma en que han sido denominadas en la tabla excepto en el caso de "motivación", "futuro del hijo", y "sueldo". En el sentido de la "motivación" por el empleo, en la correlación, va de "ocasional" a "vocacional". El "futuro del hijo" en la burocracia se mueve desde la posición que implica que debe ser desalentado a la que debe ser estimulado. La evaluación del "sueldo" va de bajo a alto. La dirección de las variables independientes (antecedentes sociales) debe interpretarse en la forma siguiente: Por ejemplo, los viejos son los que tienen una probabilidad mayor o menor (según el signo de gamma sea positivo o negativo) de mantener intensamente una determinada actitud. Respecto de las tres variables que no pueden ser interpretadas en el sentido de menos a más o de bajo a alto, y que ya han sido mencionadas, el ejemplo sería éste: Los más viejos son los que tienen una probabilidad mayor (o menor según el signo de la correlación) de estar motivados vocacionalmente en su trabajo, de estimular a sus hijos para que sean funcionarios públicos y de evaluar su sueldo en forma positiva. Lo mismo podría decirse de las mujeres; los funcionarios de origen urbano; aquellos cuyo padre es chileno de origen; cuyo padre tiene una ocupación y una educación más elevadas; los que se han educado en colegios privados; los de clase alta; los que se han identificado con un partido político; los de profesión más elevada; los que han ascendido socialmente; aquellos cuyos mejores amigos son también profesionales; y los que pertenecen a un mayor número de asociaciones. La tabla que sigue contiene los padrones -

Tabla 3.4 Análisis de Correlación entre Variables de Antecedentes Sociales y Actitudes Culturales y Ocupacionales
(coeficientes de correlación significativos a un nivel .05 o más alto)^a

	Tradicio- nalismo	Pater- nalismo	Raciona- lismo	Nepo- tismo	Prestí- gio	Moti- vación	Futuro del hijo	Suel- do	Profe- sionalismo	ALCANCE	FUERZA (Media)
Edad	.38	+	+	-.44	.35	+			-	3	.39
Sexo	+		-.61		+	.52		.36	-	3	.49
Urbano-Rural	+			+					+	0	.00
Origen Padre			-		-				+	0	.00
Ocupación Padre		-	+		+	+				0	.00
Educación Padre	+		-	-	+					0	.00
Religión	.31				.35		+	.38	-	3	.34
Educación Pub. Pri.		.15	-.42	-		+	+		+	2	.28
Clase Social		+			+	+	-	-.18	-	1	.18
Partido	-			.21			+	-		1	.21
Profesión		-.35	-		+	+		-.46	+	2	.40
Mov. Social		-		-.22				+	+	1	.22
Ocupación Amigos		-	-			+		-.32	+	1	.32
Perte. Asociaciones			.34			+		-	+	1	.34
Número de Antecedentes											
Relacionados con cada	2	2	3	3	2	1	0	5	0		
Actitud											

^a Las variables de antecedentes están ordenadas de experiencias de socialización temprana a experiencias de socialización adulta. Los signos + y - indican el sentido de coeficientes gamma igual o mayores a .10 cuyo nivel de significación es inferior a .05. Por "alcance" se entiende el número de actitudes predichas por una determinada variable de antecedentes en los niveles más altos de significación. "Fuerza" es la medida de los coeficientes gamma significativos a nivel .05 o más altos.

de asociación entre todas las variables aquí descritas.

De la tabla anterior se pueden derivar ciertas conclusiones. Para empezar por las más obvias es claro que las variables de antecedentes que mejor predicen las actitudes --tanto en términos de "alcance" como de "fuerza"-- son la edad, el sexo y la religión; y en menor medida la educación y la profesión. Las tres primeras se refieren a experiencias de socialización temprana; la educación ocupa un lugar intermedio y la profesión es claramente un indicador de socialización adulta. En cuanto a los predictores más débiles, todos excepto clase social se refieren a experiencias adultas: Movilidad social; ocupación de los amigos; pertenencia a asociaciones; e identificación de partido.

Hay un punto que merece especial énfasis: Las pautas de relación entre antecedentes sociales y actitudes en este estudio son completamente opuestas a las que Edinger y Searing encontraron en su estudio de ciertas élites europeas. Estos autores encontraron que las variables relativas a experiencias de socialización adulta (sobre todo la ocupación y la filiación de partido) tenían mayor alcance explicativo que las variables relacionadas con experiencias tempranas (como la edad y la clase social). El hecho de que las actitudes que estudiaron Edinger y Searing fueran sobre todo de naturaleza política mientras las de este trabajo son culturales y ocupacionales hace la comparación aún más interesante.⁶⁵ Tal vez la forma en que los antecedentes sociales explican las actitudes dependa del tipo de actitudes a explicar (o más específicamente, de las áreas de actitud). No hace falta decir que aún dentro de una misma área de actitud ciertas dimensiones pueden predecirse mejor que otras a par-

tir de variables de antecedentes. Esta es una de las hipótesis que acaba de ser ilustrada empíricamente en la tabla anterior. Efectivamente la información allí contenida refleja que hay unas actitudes más predecibles que otras: Las de orientación cultural más que las ocupacionales (ocho variables de antecedentes están relacionadas con las cuatro variables culturales mientras que solo seis de las primeras se relacionan con las cinco variables ocupacionales).

La mayor parte de los antecedentes (cuatro entre seis) relacionados con la orientación ocupacional de los funcionarios se refieren a experiencias de socialización temprana. Por el contrario, en la explicación de las orientaciones culturales, la mitad de los antecedentes con algún valor explicativo (cuatro entre ocho) se refieren a experiencias adultas. Este dato es interesante si se tiene en cuenta que de las catorce variables de antecedentes solo cinco son indicadores de experiencias adultas. Quizás esto refleje, al menos parcialmente, la forma en que ciertos valores culturales están cambiando en Chile. Es posible que el tipo de valores culturales que aquí se han tratado de medir, aún cuando se comuniquen al individuo en su primera infancia, estén sin embargo fuertemente afectados por la experiencia adulta o por situaciones en la vida que escapan al control de los primeros agentes socializadores como la familia, la escuela o la iglesia.

Desafortunadamente este punto no puede examinarse desde una perspectiva comparada ya que el marco de referencia que aquí se utiliza --el estudio de Edinger y Searing-- se centra en otro tipo de actitudes. Aunque es muy frecuente en la investigación empírica relacionar varia-

bles de antecedentes y actitudes, la preocupación central en este análisis es descubrir padrones generales de asociación y solo secundariamente interesa conocer cual es la relación entre pares específicos de variables.

En cuanto a la forma en que cada actitud concreta viene explicada por los antecedentes sociales del individuo parece oportuno resumir el sentido de aquellas asociaciones que son altamente significativas.⁶⁶ - Tambien aquí hay un punto a esclarecer que tiene relevancia teórica; Si existe o no un padrón o síndrome de antecedentes sociales del que emerja una orientación actitudinal, tradicional o moderna; y una orientación positiva o negativa hacia el servicio público. Tambien aquí la posición de este autor es exploratoria más que de construcción de hipótesis.

Respecto de las variables culturales resulta que los funcionarios más tradicionales tienden a ser mayores de 40 años y poseen una identificación religiosa. Las actitudes paternalistas son más fuertes entre los funcionarios de profesiones intermedias y los que se han educado - en instituciones privadas. Lo que hemos llamado racionalismo --orientación científica en la solución de los problemas-- es menos frecuente o más débil entre las mujeres, los que se han educado en instituciones privadas y los que no suelen ser miembros de asociaciones. El nepotismo u orientación familística es particularmente intenso entre los más jóvenes, los que no han ascendido socialmente y los que se identifican con algún partido.

Considerando las cuatro variables culturales como un todo se podría concluir que los funcionarios más "modernos" están entre los varones, los que se educaron en instituciones públicas, los que no se identifican con

una religión ni con un partido político, los profesionales, los que han ascendido socialmente, y los que pertenecen a un mayor número de asociaciones. La edad tiene un papel contradictorio: Los más jóvenes son menos tradicionales en general pero más nepotistas.

Sin embargo no parece aconsejable llegar a una conclusión decisiva en el sentido de perfilar una pauta de antecedentes de la que emerja un padrón de modernidad cultural. No solo las variables culturales de este estudio no correlacionan en la misma dirección (y por tanto no es perfilable un síndrome de secularización cultural) sino que diversos antecedentes se relacionan con variables culturales en sentido y fuerza distintos.

La conclusión es que las orientaciones culturales ni cambian en la misma dirección ni al mismo tiempo. Los valores pueden afectar la estabilidad o el cambio en el individuo en la medida en que originen alguna forma de conflicto o tensión internos. Y pueden ser funcionales o disfuncionales para un sistema más amplio que el de la psique individual - en la medida en que sean o no congruentes con otros requisitos estructurales.

Tal vez la relevancia de las orientaciones de valor en el proceso de cambio social no depende tanto de que los valores sean tradicionales o modernos (tal como los define el analista social) y de que emerjan de un determinado padrón de antecedentes sociales sino de que entren en conflicto con otros presupuestos individuales o con estructuras sociales bien establecidas. Este es un punto que se tratará in extenso en el capítulo siguiente.

En cuanto a la asociación entre variables de antecedentes y orientaciones ocupacionales se puede concluir lo siguiente: Los funcionarios de más edad y los que profesan alguna religión son los que más prestigio otorgan al empleo público. La evolución del sueldo es particularmente negativa entre los funcionarios de profesión más elevada, los varones, los que no profesan ninguna religión, aquellos cuyos amigos son profesionales y los de clase alta. Finalmente la motivación por el empleo público es menos ocasional y circunstancial entre las mujeres.

Considerando las orientaciones ocupacionales como un todo puede decirse que la actitud positiva hacia el servicio público emerge de dos conjuntos diferentes de antecedentes sociales: Uno relacionado con sectores que a menudo se consideran "tradicionales" (los más viejos, las mujeres, las personas religiosas); el otro reflejando en cierto modo a sectores recién llegados a la sociedad "establecida" (los de profesiones intermedias, los de clase media y funcionarios cuyos mejores amigos no son profesionales).

Sin embargo, hay que enfatizar que no hay nada en nuestros datos parecido a un "síndrome" de las cinco variables de orientación ocupacional. Estas se relacionan entre sí de forma poco significativa excepto la motivación y el prestigio que guardan entre sí una débil correlación positiva.

La relevancia que para el cambio tienen estas variables también depende menos del hecho de que puedan derivarse de una determinada pauta "background" social que de su potencial conflictivo para el individuo; es decir, que originen un conflicto de valores del que pueda emerger al-

guna forma de cambio. Este tema se tratará en el capítulo siguiente.

Conclusión

Este capítulo ha tratado de la semejanza entre los antecedentes sociales de los profesionales que trabajan en una entidad autónoma y los de grupos más extensos de funcionarios públicos. También se han comparado estas características con los rasgos socio-demográficos de la sociedad chilena en general. Efectivamente se ha comprobado que existen semejanzas al menos respecto de la estructura de la edad, el origen rural-urbano, la educación, el origen del padre, la clase social y la filiación religiosa.

En segundo lugar se ha llegado a la conclusión de que las orientaciones culturales de los funcionarios conforman un padrón transicional aunque la tendencia general es más moderna que tradicional. Esto es particularmente cierto de la orientación cultural general y de la aplicabilidad de principios científicos a la solución de problemas y tiende a ser menos el caso de ciertos valores que implican igualdad. También se han explorado las actitudes de los funcionarios hacia el servicio público y se ha encontrado que no se tiene una opinión muy favorable del empleo público aunque se le concede cierto prestigio y hay que acudir a él dada la escasez de empleos. Por otra parte los funcionarios sienten una lealtad más fuerte hacia su profesión que hacia la organización para la que trabajan.

Finalmente se ha hecho un análisis de la relación entre los antecedentes sociales y las actitudes de los funcionarios sobre el supuesto de

que tales antecedentes reflejan experiencias socializadoras de la niñez o de la edad adulta. Las conclusiones son que las variables de antecedentes tienen cierto poder explicativo o predictivo de las actitudes; - que las experiencias de socialización temprana ayudan más a explicar las actitudes que las experiencias de socialización adulta; y que los antecedentes sociales explican mejor la orientación cultural de los funcionarios que sus actitudes ocupacionales.

Dado el carácter explorativo y descriptivo de este capítulo es difícil concluir con un solo mensaje. Sin embargo los hallazgos principales pueden resumirse así: Primero, en Chile como en otros muchos países coexisten valores tradicionales y modernos en la mentalidad de los funcionarios públicos. Segundo, una opinión más bien negativa del servicio público tiende a prevalecer en un contexto económico de lento crecimiento industrial y de rigidez del mercado ocupacional. Finalmente, tanto los valores culturales como ocupacionales están en cierta medida relacionados con los antecedentes sociales de los funcionarios: Los primeros dependiendo sobre todo de los antecedentes que reflejan el contexto de la experiencia adulta en la vida; los segundos dependientes más bien de factores que reflejan la socialización temprana.

En su conjunto, todas estas conclusiones son ilustrativas de ciertos aspectos de la dinámica del proceso de cambio cultural en Chile. - Los datos parecen sugerir que los profesionales que trabajan para el Estado mantienen valores tradicionales y modernos con diferente intensidad y que en gran medida esto depende de sus experiencias socializadoras como adultos. En otros términos, parecen estar sometidos a presiones "re-

socializadoras" por parte de los centros de educación superior, los partidos políticos, las asociaciones voluntarias y la profesión por ejemplo (véase la tabla 3.4). La orientación cultural del funcionario parece depender más de estos factores que de sus experiencias de la niñez. Este puede ser un indicador de cómo está cambiando la cultura; específicamente del efecto potencial de los agentes "resocializadores".

Por otra parte, la opinión que los funcionarios tienen del servicio público tiende a estar particularmente determinada por factores que pertenecen al contexto de las primeras experiencias socializadoras (aunque su efecto puede ser continuo): Edad, sexo, filiación religiosa. La persistencia de ciertos factores económicos estructurales que hacen del sector público una prioridad ocupacional secundaria es probable que esté reforzando las posibilidades de supervivencia de una imagen heredada y negativa del servicio público. Hay por tanto cambio cultural en Chile pero no con la misma velocidad en todos los sectores o áreas de actitud.

CAPITULO IV

SATISFACCION Y FORMALISMO; DOS FENOMENOS BUROCRATICOS

Este capítulo pretende explicar ciertas actitudes y comportamientos en la organización que tradicionalmente se han venido considerando relevantes como indicadores de rendimiento administrativo, dimensión que elude la medición directa. Se trata de la satisfacción en el trabajo y del formalismo como fenómenos burocráticos que aquí se pretenden explicar en base a tres tipos de factores: Sociológicos o de antecedentes sociales de los individuos; orientaciones de valor, culturales y ocupacionales; y variables específicamente organizacionales.

Al utilizar estos tres tipos de variables independientes --sociológicas, psicológicas y organizacionales-- se trata de combinar los tres enfoques principales que hasta ahora se han manejado en el estudio de la burocracia: Antecedentes de las élites; cultural-psicológico; y el enfoque clásico de la Sociología de la Organización.¹

Ya han sido estudiados en otro lugar de este trabajo los factores de antecedentes y actitud que aquí van a utilizarse para explicar satisfacción y formalismo. Hay que decir algo, sin embargo, de las variables organizacionales recién introducidas en el análisis. Se trata no solo

de honrar la tradición en el estudio de las organizaciones sino de aprovechar una oportunidad de examinar ciertos factores que desde el punto de vista de la planificación administrativa constituyen los elementos - más susceptibles de "manipulación" dentro de un programa de reforma. Tales factores son los siguientes: Supervisión, libertad de discusión en el grupo de trabajo; naturaleza del trabajo (si es de campo o de oficina); posición jerárquica en la organización; trabajos extra que se realizan fuera de la organización o intensidad del pluriempleo; y status legal del funcionario ("tenure").²

Antes de entrar en la explicación de la satisfacción y el formalismo en base a las variables sociológicas, psicológicas y organizacionales mencionadas es oportuno conocer el grado de satisfacción y formalismo que hay en la organización.

Satisfacción en el Trabajo

La satisfacción con el trabajo en la organización ha sido objeto de estudio por autores fundamentalmente preocupados de llegar a formulaciones teóricas generales sobre el comportamiento administrativo, constituyendo las organizaciones americanas su principal referente empírico.³ Para estos autores la satisfacción en el trabajo es un indicador de eficiencia aunque el contenido del concepto "eficiencia" varía según los autores (por ejemplo, para Simon eficiencia es optimización de la razón costo-beneficio mientras que para Downs es la mera supervivencia de la organización). En todo caso, la hipótesis es que cuanto más libres de tensiones y ansiedad estén los individuos que trabajan en una organización tanto más probable es que pongan sus energías al servicio de las

metas de la organización, como quiera que éstas sean definidas.

Pero también se ha estudiado la satisfacción en las burocracias de los países en desarrollo, es decir de las sociedades no industriales. En este contexto, la variable satisfacción suele ser más estudiada en relación a problemas de ocupación y oportunidades de trabajo que de rendimiento administrativo.⁴ Se ha sostenido que en casi todos los países en desarrollo el trabajo en la administración pública es considerado una ocupación ideal.⁵ De hecho la evidencia empírica disponible no solo - apoya esta hipótesis sino otra más general en el sentido de que los burócratas suelen mostrarse satisfechos con su trabajo en las más diversas culturas y cualquiera que sea el nivel de desarrollo de un país.

Aunque hay que tener presente que no siempre se operacionaliza y mide satisfacción de la misma forma⁶ los resultados de la investigación empírica muestran que la tendencia es positiva en una serie de países; o en otros términos, que los funcionarios suelen declararse satisfechos.

Los empleados públicos de cierto nivel dicen estar satisfechos en Brasil, Costa Rica, Perú, Venezuela, Francia, India, Filipinas, España, Turquía y los Estados Unidos.⁷ A partir de este análisis habrá que agregar el caso de Chile. Excepción a esta tendencia entre los estudios - aquí consultados son los burócratas de Egipto y los altos funcionarios de Venezuela. En ambos casos la tendencia es de insatisfacción.⁸

La hipótesis de trabajo para el caso de Chile era que los profesionales que trabajan en el Ministerio de la Vivienda están satisfechos con su trabajo. La justificación de esta proposición, aparte de la evidencia acumulada por otros estudios de culturas diversas, es que a pesar

de la actitud negativa hacia el servicio público dominante en los círculos chilenos, el mercado ocupacional es tan rígido que cuando el profesional sale de la Universidad se contenta con el primer trabajo disponible no importa cual sea su prioridad ocupacional en términos ideales. Se recordará aquí que más del 50 por ciento de los funcionarios entrevistados ingresaron en la administración porque no encontraron otra cosa cuando estaban buscando trabajo u otra circunstancia también ocasional.

De la información disponible puede deducirse que hay más satisfacción que insatisfacción. Efectivamente casi el 70 por ciento de los entrevistados parecen estar satisfechos; Más de un tercio de los mismos dicen que están satisfechos y encuentran interesante su trabajo; otro tercio responde positivamente solo a una de las dos preguntas sobre satisfacción; y solo el 30 por ciento de los funcionarios dicen que no están satisfechos ni encuentran interesante su trabajo.⁹

Queda por conocer el grado de formalismo entre los funcionarios antes de proceder a una explicación de la satisfacción y el formalismo en base a variables sociológicas, psicológicas y organizacionales.

Formalismo

El formalismo en las organizaciones ha sido objeto de estudio tanto por autores ya clásicos --Merton y Selznick por ejemplo-- como por teóricos del desarrollo --Riggs y Pye.¹⁰ Aunque en diferentes contextos, todos estos autores se refieren a las actitudes y comportamientos formalistas como reflejos de bajo rendimiento e ineficiencia administrativa. Esta es la posición que aquí va a mantenerse también, pero habrá

que empezar por definir formalismo.

Según una definición ampliamente aceptada, formalismo es la tendencia a adherirse estrictamente a la letra de la ley. Dentro del marco analítico de Max Weber se podría considerar el formalismo como un concepto neutral en el sentido de que adherirse a las reglas no solo es parte de los deberes del funcionario sino que es un elemento que en principio debería contribuir a la racionalidad administrativa. Según Weber la adhesión a las reglas (al facilitar la coordinación) junto con la especialización y la neutralidad afectiva son garantías de eficiencia, su criterio de perfección administrativa. Por el contrario, los teóricos post-weberianos de la organización han considerado que la adhesión estricta a las reglas es una fuente de disfunciones para la marcha de la organización. Desde esta perspectiva el formalismo funciona como un mecanismo de evasión de la toma de decisiones y también como un obstáculo para el ejercicio de la capacidad discrecional y la responsabilidad personales; necesarias ya que siempre hay un margen para la acción organizacional que no está cubierto por las reglas. Formalismo sería pues sinónimo de ineficiencia. La hipótesis se formuló originalmente en el estudio de las organizaciones en sociedades industriales y luego se ha trasladado al contexto de los países en desarrollo.¹¹

En principio, el seguir las reglas y los procedimientos establecidos es algo bueno y podría parecer que aquí se parte del supuesto contrario. Pero en realidad lo que aquí se supone es que en un contexto unánimemente calificado de formalista --la administración pública chilena¹²-- la adhesión estricta a los procedimientos formales es disfuncional para

el buen rendimiento administrativo. Lo que por "estricta" deba entenderse es algo que depende de las medidas específicas de formalismo que se utilizan en este estudio. En este sentido se han desarrollado diversos instrumentos de medición y se han tratado de cubrir aquellos aspectos - que según la literatura más autorizada reflejan actitudes y comportamientos formalistas. Aún más, se ha controlado si los diversos aspectos del formalismo se dan juntos o no. Esto constituye una garantía de que se está midiendo un solo aunque complejo aspecto de la realidad. En última instancia solo queda apelar al nivel de familiaridad de este autor con el contexto cultural y administrativo chileno.

Dos son las hipótesis que aquí se van a manejar sobre formalismo en la burocracia chilena: Primera, que las actitudes y comportamientos formalistas tienden a estar generalizados entre los funcionarios. Segunda, que todas las dimensiones de formalismo que aquí se estudian tienden a ir juntas conformando un cierto síndrome de formalismo. La justificación de estas proposiciones es que la mayoría de los observadores de la burocracia chilena han llegado a la conclusión de que hay mucho formalismo en el sentido de una devoción extrema hacia la ley como la mejor forma de superar todos los problemas.¹³ Ni que decir tiene que tal es la opinión de este autor después de su experiencia en la administración chilena.

En el marco de este estudio se han medido tres dimensiones de formalismo: Manifestación verbal de preferencia por las reglas y procedimientos; comportamientos de adhesión o no-evasión de los mismos; y remisión de las decisiones al nivel más alto cuando hay situaciones de ambigüedad.

El formalismo como actitud general se ha medido aquí con una escala de tipo Likert.¹⁴ Este factor se denominará en adelante "devoción a las reglas". Se han considerado también otros tres aspectos del formalismo, más específicos o cercanos al comportamiento y que se denominarán "legalismo", "evasión de las decisiones", y "evasión de los procedimientos formales".

Por "legalismo" se quiere medir aquí la tendencia a aplicar la letra de la ley en situaciones dudosas en que teóricamente sería posible - hacer una excepción sin mayor riesgo para el funcionario. Se utilizó un test proyectivo referido a una situación imaginaria en que un funcionario del servicio de impuestos debe elegir entre la aplicación estricta de las normas o hacer una excepción ya que el caso es dudoso.¹⁵ Las preguntas al respecto son tres y las diversas combinaciones de respuesta se agrupan en torno a dos pautas: Los que creen que es probable que el funcionario siga estrictamente las reglas porque ese es su deber y para eso se dan las normas (a esta pauta corresponde el valor 5 en la tabla); los que creen que el funcionario hará probablemente una excepción porque debe hacerla ya que hay que ser flexible y las normas no contemplan los casos excepcionales que pueden presentarse (a esta pauta se le da el valor 1 en la tabla). Aunque inicialmente se trabajó con cinco padrones de respuesta parecía aconsejable su reducción a dos. El "corte" se produce en la pauta siguiente: Es probable que el funcionario haga una excepción, pero no debería hacerla si quiere evitar tener problemas personales en la organización. En la clasificación binaria, este tipo de respuesta se considera legalista aunque de hecho es intermedia.

Respecto de la evasión en la toma de decisiones se preguntó a los entrevistados sobre su forma normal de reaccionar cuando tienen que resolver un problema inesperado: Si toman una decisión rápida; si hablan sobre el asunto en el grupo de trabajo y esperan que se produzca alguna iniciativa exterior al grupo; o si remiten el asunto a un nivel superior para que allí sea resuelto. Al primer tipo de respuesta corresponde el valor 1 en la tabla que sigue; a los otros dos corresponde el valor 5.¹⁶

En cuanto a la evasión de procedimientos se preguntó a los entrevistados si tienden a pasar por alto los procedimientos formales o no, y con qué frecuencia. El valor 5 en la tabla corresponde a respuestas de "a menudo" y "con bastante frecuencia"; el valor 3 a "de vez en cuando" y "raras veces"; el valor 1 a "nunca".¹⁷

La tabla que sigue contiene la información disponible respecto de la hipótesis de que los funcionarios tienden a ser formalistas.

Tabla 4.1 Posición de los Funcionarios en Cuatro Medidas de Formalismo^a
(porcentajes)

Valores de Índice y Escala		Devoción a las Reglas	Legalismo	Evasión de las Decisiones	Evasión de los Procedimientos
Bajo	1	3 %	40 %	49 %	22 %
	2	57			
	3	38			
	4	2			
Alto	5	(--)	60	51	36
Total		100 %	100 %	100 %	100 %
N		(230)	(230)	(230)	(230)

^aExcepto en la escala de Likert sobre "devoción a las reglas" los valores del índice en las otras variables son arbitrarios y responden al criterio de hacer formalmente paralela la información de la tabla.

Según esta información, y en contra de la hipótesis antes formulada, no puede decirse que la adhesión a las reglas y procedimientos formales esté generalizada entre los funcionarios objeto de este estudio. Efectivamente, y a excepción de la tendencia mayoritaria en el factor legalismo, la pauta no es inequívocamente formalista; Las decisiones se evaden casi en la misma medida en que se aceptan; los procedimientos rutinarios tienden a ser evadidos; y en general los funcionarios parecen preferir la flexibilidad a la rigidez.

Tal vez el hallazgo más sorprendente sea que la tendencia de las respuestas ante la situación específica evocada por el test proyectivo es opuesta a la que se observa en la medida de formalismo como actitud general ("devoción a las reglas") a pesar de que ambas variables se refieren teóricamente al mismo fenómeno aunque con distinto nivel de generalidad. Sin embargo este tipo de contradicción es frecuente cuando se trabaja con datos de encuesta. Más de una vez se ha visto esta discrepancia entre la actitud hacia principios generales y su aplicación práctica. Tanto los estudios de opinión como los de administración parecen revelar que las opiniones contradictorias son menos un efecto del cinismo de los entrevistados que de la falta de capacidad individual para entender o ser consciente de que el principio general y el caso concreto pertenecen al mismo reino de ideas.¹⁸ Sin duda, este es un ejemplo cla-

ro de que no siempre se puede predecir el comportamiento a partir de las actitudes.

En conclusión, no hay un formalismo generalizado entre los funcionarios del organismo de vivienda que aquí se investiga. Sin embargo, y utilizando estas mismas medidas de formalismo, podría llegarse a conclusiones diferentes en otro tipo de organizaciones. Entre las variables que podrían condicionar el grado de formalismo de una organización cabría mencionar las siguientes: La profesión dominante entre los funcionarios de una organización; la función principal de la misma; y la naturaleza y cuantía de los recursos de que dispone.

Podrían avanzarse tres hipótesis al respecto. Primera, los organismos integrados por funcionarios de las profesiones técnicas --como es el que aquí se investiga-- serían menos formalistas que los que llenan sus plantillas con funcionarios precedentes sobre todo de las Facultades de Derecho (el Ministerio de Justicia, por ejemplo). Este sería el caso en sociedades como Chile donde hasta hace poco el Derecho constituía la fuente principal del "saber administrativo" o de los conocimientos necesarios para hacer funcionar la maquinaria del Estado. Segunda, el grado de formalismo depende del tipo de función que preferentemente realiza una organización. Por ejemplo, ciertas organizaciones como el Ministerio del Interior serían más formalistas que los organismos de vivienda, pero menos que los organismos que se ocupan de administrar la seguridad social. Finalmente, el grado de formalismo de una organización está en función de los recursos de la misma. Así por ejemplo, un organismo de escasos recursos pero sometido a numerosas y fuertes demandas --como los organis-

mos de la seguridad social-- es probable que sea especialmente rígido. Desarrollaría un alto grado de formalismo como un mecanismo de defensa contra el exceso de demandas dada la escasez de medios para satisfacerlas.¹⁹

No es fácil evaluar las conclusiones sobre formalismo que aquí se acaban de exponer vis-á-vis las de otros trabajos sobre el mismo tema en países en desarrollo. No es tanto un problema de escasez de datos como de los diferentes métodos utilizados para estimar y medir actitudes y comportamientos formalistas. Generalmente el formalismo ha sido estudiado a un nivel de análisis meramente impresionista o bien por medio de entrevistas en profundidad a un número reducido de funcionarios dentro de un contexto administrativo más amplio con el que el observador suele estar bien familiarizado. Al revés de lo que ocurre con la "satisfacción en el trabajo", el formalismo no suele medirse de forma que los datos sean susceptibles de elaboración y presentación en forma de tabla y, por tanto, sean fácilmente comparables.

No se sugiere aquí que la mejor forma de estudiar el formalismo sea la seguida por este autor. Sin embargo hay que tener presente que si se desean establecer comparaciones rigurosas la medición estricta es absolutamente necesaria. Por otra parte, sin una medición estricta, es difícil evaluar el peso explicativo relativo de las diferentes variables independientes que se aducen en la explicación del formalismo. Desde esta perspectiva, este trabajo pretende ser una contribución original.

No obstante las limitaciones mencionadas para una comparación "cross-nacional" rigurosa de los resultados de diversas investigaciones es váli-

do concluir que las actitudes y comportamientos formalistas tienden a estar bastante generalizados en las sociedades en desarrollo. Así se deduce de la opinión y conclusiones de diversos analistas que han estudiado las burocracias del mismo Chile,²⁰ Brasil, Ecuador y Perú entre los países latinoamericanos;²¹ o Birmania, Egipto y Tailandia entre otros países.²²

Después de haber examinado diversas dimensiones de formalismo se trata ahora de ver en qué medida éstas integran un síndrome formalista. En términos específicos se trata de ver si los funcionarios que piensan que hay que seguir las reglas al pie de la letra tienden a ser los mismos que realmente no evaden los procedimientos formales y a su vez los mismos que suelen remitir los problemas de decisión a sus superiores. La hipótesis es que tal síndrome existe.

Para verificar la hipótesis se han correlacionado las tres dimensiones de formalismo relativas a problemas específicos: Legalismo, evasión de los procedimientos y evasión de las decisiones. La medida denominada "devoción a las reglas" ha sido excluida en este punto a fin de operar solo con medidas relativas a problemas concretos bajo el supuesto de que pueden reflejar mejor el comportamiento real. El gráfico siguiente muestra el grado y dirección de la asociación entre los distintos aspectos del formalismo.

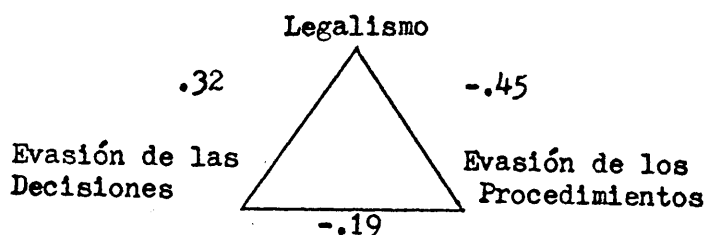


Gráfico 2 Medidas de Asociación entre Tres Aspectos del Formalismo: Legalismo, Evasión de los Procedimientos y Evasión de las Decisiones (coeficientes gamma)^a

^aExcepto el coeficiente gamma = $-.19$, los demás tienen un nivel de significación igual o superior a $.05$.

El sentido o dirección de los coeficientes de correlación claramente refleja la existencia de un síndrome de formalismo ya que los funcionarios más legalistas suelen ser también los que se evaden de tomar decisiones y los que más estrictamente siguen las reglas y procedimientos.

Esta pauta no se ajusta al concepto Riggs de formalismo como inconsistencia entre palabras y comportamiento real (entre "hechos y dichos"), forma y realidad.²³ La hipótesis de Riggs sería que los funcionarios que se declaran más apegados a la letra de la ley son los que de hecho más evaden las reglas y procedimientos. La información que aquí se recoge, sin embargo, habla en sentido contrario. Por tanto cualquier referencia que aquí se haga a Riggs es en el sentido más restringido de formalismo (también utilizado por dicho autor) ya como adhesión a las reglas ya como evasión de la toma de decisiones.

Una vez que se ha demostrado empíricamente la existencia de un síndrome de formalismo parece oportuno construir una sola medida del fenómeno a fin de simplificar el análisis que sigue. A tal efecto, y utilizando combinadamente los tres indicadores que integran el síndrome, se ha construido un índice que en adelante se denominará simplemente "formalismo". El procedimiento es el siguiente: Se toman los puntajes del entrevistado en los tres indicadores del síndrome de formalismo. A aquellos entrevistados que tienen un puntaje alto en todas las dimensiones o en

dos de ellas (según el criterio ya expuesto anteriormente) se les asigna la categoría "alto" en el índice; a quienes ostentan una alta puntuación en solo una de las dimensiones del síndrome o en ninguna de ellas se les asigna la categoría "bajo" del índice.²⁴ La validez de este tipo de índice depende, entre otras cosas, de que los indicadores que lo integran no sean completamente colineales ni, por el contrario, carezcan en absoluto de relación entre sí el sentido de las respectivas hipótesis de trabajo. Si son absolutamente colineales se pueden intercambiar entre sí y no hay necesidad de un índice. Si, por el contrario, no guardan una relación significativa entre ellos mismos --o ésta va en dirección contraria a la hipótesis propuesta-- es posible que en realidad estemos ante dimensiones completamente independientes y la formación de un índice podría ser engañosa.

La distribución de los entrevistados en el índice de formalismo es la siguiente: El 52.6 por ciento de ellos puntúan "bajo" en formalismo; el 47.4 puntúan "alto". Esta distribución claramente refleja y resume la información más detallada de la tabla 4.1 de este capítulo: La tendencia general es más hacia actitudes y comportamientos no-formalistas que formalistas. Por tanto la hipótesis propuesta de una pauta generalizada de formalismo es más rechazable que aceptable según los datos de esta investigación.

Aunque ya conocemos el grado de satisfacción en el trabajo y de formalismo entre los profesionales que administran programas de vivienda, el objetivo principal del capítulo es la explicación de ambas dimensiones según variables sociológicas, psicológicas y organizacionales. No obstante

parece oportuno explorar previamente si satisfacción y formalismo son independientes entre sí o, si no lo son, cuál es su grado de asociación.

La Relación entre Formalismo y Satisfacción

Habiendo formulado la hipótesis de que entre los funcionarios chilenos se encontraría una pauta general de satisfacción en el trabajo así como de formalismo era lógico pensar que ambas tendencias estuvieran asociadas o, en otros términos, que los funcionarios más formalistas fueran a su vez los más satisfechos. La justificación de esta expectativa radicaba en la idea de que el comportamiento formalista, al dar seguridad al individuo, aumentaría su satisfacción en el trabajo ya que la satisfacción es una dimensión puramente psicológica.²⁵

Del análisis de los datos se desprende sin embargo que formalismo y satisfacción no guardan ninguna relación entre sí, ni positiva ni negativa. Son pues dos dimensiones independientes. En contra de lo esperado, no solo no aparece una pauta generalizada de formalismo paralela a la pauta de satisfacción en el trabajo sino que ambos fenómenos son independientes y su dinámica debe ser explicada e interpretada separadamente. El coeficiente de correlación gamma entre formalismo y satisfacción habla por sí mismo con un valor de .05: Los funcionarios más formalistas no son los más satisfechos ni viceversa.

Habría que explicar estas dos dimensiones como fenómenos separados no sin antes desarrollar un marco teórico general que sirva de fondo a la verificación de las hipótesis específicas. .

Un Marco Teórico para Explicar

Formalismo y Satisfacción

Para explicar formalismo y satisfacción como fenómenos supuestamente relevantes en el rendimiento administrativo se van a manejar tres tipos de variables independientes: Variables sociológicas relativas a los antecedentes sociales de los funcionarios; orientaciones culturales y actitudes ocupacionales; y variables estructural-organizacionales. Lo esperado es que el peso de la explicación recaiga sobre los dos últimos tipos de factores ya que se supone que las variables de antecedentes no afectan directamente actitudes y comportamientos tan específicamente relacionados con el quehacer de la organización. Se introducen, sin embargo, en el análisis por razón de armonía con el esquema precedente (teórico y metodológico) sobre las relaciones entre variables de antecedentes y actitudes. La hipótesis es que los antecedentes sociales carecen de valor predictivo respecto del formalismo y la satisfacción en el trabajo.

Las variables culturales se supone que tienen un papel principal en la explicación del comportamiento administrativo en la medida en que impliquen situaciones de conflicto de las que pueda originarse algún cambio en la mentalidad de los individuos. La relación entre conflictos de valor y cambio tiene una tradición que se remonta cuando menos a Weber y Durkheim. Desde esta perspectiva del conflicto se analizará aquí la relación entre orientaciones culturales y ocupacionales, por un lado, y satisfacción y formalismo por otro. Las orientaciones de valor son aquí relevantes en la medida en que entran en conflicto, funcionando así como fuente potencial de cambio.

En sociedades que están cambiando aceleradamente --como es el caso de Chile-- los conflictos de valores son muchos e intensos. En el ámbito de la burocracia Hoselitz se ha referido a algunas características de lo que parece ser una "burocracia dual"; La presencia de conflictos entre sectores que ostentan orientaciones de valor diferentes en un contexto cambiante; y lo que es más importante a los efectos de este análisis, la presencia de conflictos a nivel individual, del funcionario como persona.²⁶

Sobre este último punto, Pye y Riggs han desarrollado la teoría de que, en el proceso de cambio, los conflictos de valor a acarrear anomía y ansiedad al funcionario le impiden ser eficiente. Uno de sus principales efectos es la presencia generalizada de actitudes y comportamientos formalistas.²⁷ Más adelante se abundará en este punto al formular hipótesis específicas sobre las causas del formalismo.

La relevancia que para el cambio tienen los conflictos de valor se apreciará mejor al contemplar el problema desde la teoría de la disonancia cognitiva. La idea central es que todos los sectores del comportamiento humano son susceptibles de engendrar disonancia o incongruencia entre valores o entre valores y hechos; y que tal disonancia constituye una fuerza motivacional por sí misma ya que el ser humano trata permanentemente de eliminar las inconsistencias ya sea cambiando ciertos valores o ciertos comportamientos.²⁸

Dentro del contexto latinoamericano y específicamente en un estudio de la burocracia en Venezuela, se ha analizado empíricamente la satisfacción en el trabajo desde el punto de vista de la teoría de la di-

sonancia o conflicto cognitivo. Silva Michelena trató de explicar la satisfacción en el trabajo del burócrata venezolano como un efecto de diversos tipos de conflictos cognitivos que fundamentalmente emergen de las relaciones entre los funcionarios y el mundo exterior, particularmente el ámbito político.²⁹ Dada la parcial coincidencia entre el enfoque de Silva y el que aquí se propone para el caso chileno se tratará de comprobar más adelante en qué medida sus datos y los nuestros se apoyan o contradicen mutuamente.

Entre las variables que aquí se manejan pueden ser identificadas dos áreas principales de disonancia; Una relativa a las actitudes ocupacionales; la otra relacionada con las orientaciones culturales. En el primer caso --disonancia referida a la ocupación-- no se trata de un conflicto de valores sino de una incongruencia entre valores y hechos. Por una parte, los funcionarios no conceden un gran prestigio al empleo público ni creen que esté bien remunerado; por otra, está el hecho incontestable de que quienes sostienen tales opiniones resultan ser funcionarios del Estado. Es probable que tal contradicción genere un conflicto que de alguna manera podría reflejarse en el comportamiento administrativo. Algunas de las hipótesis que más adelante se formulan tratarán de la relación entre este tipo de conflicto y niveles de satisfacción y formalismo.

Respecto de las variables culturales --tradicionalismo, paternalismo, racionalismo y nepotismo-- hay que recordar que los funcionarios tienden a participar más de valores modernos que tradicionales. Sin embargo, puede haber conflictos de valor entre grupos de individuos de dife-

rente orientación cultural así como conflictos individuales sobre todo entre los funcionarios más tradicionales que tienen que soportar la - tendencia modernizante de la mayoría de sus colegas. En este punto el conflicto no se prueba sino que se supone, pero el supuesto tiene una justificación plausible.

Desde un punto de vista estrictamente empirico lo que hay son cuatro medidas de orientación cultural que han sido denominadas "tradicionalismo", "paternalismo", "racionalismo" y "nepotismo". De sus respectivas distribuciones de frecuencia resulta que estas medidas no se mueven en la misma dirección y que hay más modernidad respecto de valores que implican racionalidad que respecto de valores que implican igualdad. Ya se ha concluido que esta información apoya la hipótesis de la transición cultural y la idea de que los funcionarios chilenos tienden a sustentar valores modernos.

Contemplando esta información desde la teoría del conflicto de valores es lícito suponer que hay un cierto potencial de conflicto tanto entre grupos como a nivel individual. Hay grupos de funcionarios que son más modernos que otros y sus diferentes puntos de vista pueden originar tensiones entre ellos. Por otra parte, un mismo individuo puede participar de viejos y nuevos valores simultaneamente en un contexto - donde aquellos parecen estar desapareciendo.

Abundando en la justificación de este último supuesto puede avanzarse aún más en la información disponible en el sentido de comprobar empiricamente en qué medida se produce una yuxtaposición de valores tradicionales y modernos para un mismo individuo. Si las cuatro variables

culturales no están fuertemente correlacionadas entre sí habrá una buena razón para creer que hay potencial conflictivo en el sentido de enfrentamiento, yuxtaposición o falta de valores. En otros términos, si los individuos que respecto de un determinado valor parecen modernos no son los mismos que parecen particularmente modernos o particularmente tradicionales respecto de otros valores específicos se puede sostener que esta falta de una clara configuración valorativa es probable que actúe como fuente de ansiedad y tensión psicológica. De hecho, ésta es la situación entre los entrevistados de este estudio. La matriz de correlación entre las cuatro variables culturales está sobre todo integrada por valores cero o alrededor de cero, en todo caso coeficientes de escasa o nula significación.³⁰

Hay un tercer conjunto de variables independientes para explicar formalismo y satisfacción que son de tipo organizacional. Se trata de factores relacionados con las presiones en el trabajo (supervisión, libertad de discusión y participación),³¹ posición jerárquica,³² status legal de funcionario ("tenure"), naturaleza del trabajo y empleos fuera de la organización.³³ Los estudiosos de la organización han estudiado estos factores abundantemente y aquí se trata de comparar su valor explicativo vis-á-vis el de otras variables.

Una Explicación del Formalismo

Por razones de sistematización las hipótesis que siguen van numeradas y precedidas de la categoría "formalismo" o "satisfacción" respectivamente.

Formalismo 1. Los antecedentes sociales no están relacionados con el grado de formalismo de los funcionarios. Como ya se anunció, la justificación de esta hipótesis es que el tipo de actitudes que pretende medir el índice de formalismo se referieren a problemas tan específicamente relacionados con la organización que los antecedentes sociales no es probable incidan sobre estos asuntos o, en todo caso, su incidencia estará mediatizada por otras actitudes (culturales u ocupacionales por ejemplo).

Formalismo 2. Los funcionarios más tradicionales son los más formalistas. Se parte aquí del supuesto de que el comportamiento formalista es un producto del medio cultural latino, altamente jerarquista y formalista,³⁴ y también una consecuencia de la personalidad conflictiva o ambivalente y la búsqueda de seguridad por parte del individuo.³⁵ Desde esta perspectiva teórica el buscar refugio en las reglas y procedimientos formales puede constituir un mecanismo de evasión de la toma de decisiones o de abdicación de determinadas responsabilidades. El formalismo, en este contexto, sería pues una respuesta a la tensión y ansiedad generadas por situaciones de "polinormativismo", típicas de los procesos de transición cultural.³⁶

Formalismo 3. El comportamiento formalista es más probable entre aquellos funcionarios que tienen una imagen positiva del servicio público. Esta hipótesis se puede justificar en los siguientes términos: En una sociedad como la chilena, donde la carrera administrativa como tal

no existe y donde la fluidez ocupacional entre los sectores público y privado es considerable en el nivel técnico-profesional, aquellos funcionarios que tienen actitudes positivas hacia la burocracia se pueden considerar "carreristas". Esto significa que estarían particularmente dispuestos a actuar en la forma habitual de comportamiento administrativo que tanto los observadores chilenos como extranjeros no han dudado en calificar de formalista.³⁷ Por el contrario, los funcionarios menos formalistas serían aquellos que tienen una imagen negativa de la burocracia. Ellos representarían una forma de hacer las cosas menos ligada a los hábitos tradicionales y probablemente consideran que el carácter público o privado de una empresa no debe implicar formas de gestión y operación diferentes. Puede encontrarse apoyo empírico, aunque parcial, a este último punto en la matriz de correlación entre las variables culturales y ocupacionales. Efectivamente los coeficientes de correlación, si bien escasamente significativos, son masivamente negativos. En otros términos, que los funcionarios menos modernos tienden a ser a su vez los que tienen una imagen más positiva de la burocracia.³⁸

Formalismo 4. La supervisión estrecha, la falta de libertad de discusión en el grupo de trabajo, el no tener experiencia en trabajo de campo, una posición jerárquica inferior, el no tener garantizada la permanencia en el cargo ("tenure") y el no estar pluriempleado, todos estos factores incrementan el formalismo. Excepto los dos últimos, todos los demás se refieren de alguna manera a diversas formas de presión para garantizar el rendimiento en el trabajo.³⁹ Se puede esperar que los

funcionarios que se sienten estrechamente supervisados o los que carecen de libertad para discutir los problemas de su grupo de trabajo se sientan particularmente impulsados a ajustarse a los procedimientos formales. Se está aquí en presencia del fenómeno que Merton denominó "desplazamiento de metas", y Thompson llamó "buropatología".⁴⁰ Lo mismo podría decirse de aquellos funcionarios que, trabajando en asuntos de construcción, no han tenido la oportunidad de salir de su oficina en la sede de la organización y escapar a la vigilancia directa de sus superiores inmediatos. Respecto de la jerarquía se ha sostenido por diversos autores que en organizaciones donde el problema básico no es de coordinación sino de encontrar la mejor solución a problemas de tipo técnico, la diferenciación jerárquica es un elemento distorsionante de la función y capacidad para corregir errores.⁴¹ Este es el caso de organizaciones altamente profesionalizadas como la que aquí se estudia y, por tanto, se puede esperar que los individuos que ocupan las posiciones jerárquicas inferiores sean los más formalistas. Se parte del supuesto de que en los niveles inferiores (niveles técnicos en la muestra de este estudio) se reciben presiones jerárquicas superiores que pueden interferir en las actividades puramente técnicas. Respecto de la permanencia en el cargo y del pluriempleo la hipótesis no se justifica en la existencia de presiones externas al individuo sino en la presión interna que puede acarrear la falta de seguridad en el empleo. Los funcionarios que no son de plantilla (trabajan "a contrata")⁴² es más probable que se adhieran intensamente a las reglas y procedimientos formales como una forma de minimizar la posibilidad de conflicto con sus superiores,

factor importante para preservar su empleo. Por el contrario, los individuos pluriempleados es más probable que se sientan ocupacionalmente seguros (el 54 por ciento de los funcionarios)⁴³ y, por tanto, pres-
ten menos atención a los procedimientos formales.

La tabla siguiente ofrece un resumen de la evidencia empírica que este trabajo puede aportar en la verificación de las hipótesis propuestas.

Tabla 4.2 Una Explicación del Formalismo según los Antecedentes Sociales, la Orientación Cultural y Ocupacional y las Variables Organizacionales^a

<u>Variable Independiente</u>	<u>Gamma</u>	<u>Variable Independiente</u>	<u>Gamma</u>
Edad	+	Tradicionalismo	+
Sexo		Paternalismo	+
Urbano-Rural		Racionalismo	+
Origen del Padre	+	Nepotismo	-
Ocupación del Padre	-	Motivación para entrar	
Educación del Padre		Prestigio	
Religión	-	Hijo en la Burocracia	
Educación Púb.-Pri.	+	Sueldo	+
Clase Social		Profesionalismo	
Partido			
Profesión	-	Libertad de Discusión	-
Movilidad Social	+	Trabajo Oficina-Campo	
Ocupación de los Amigos		Supervisión	
Pertenencia a Asociaciones	-	Posición Jerárquica	-
		Empleo Adicional	-.32
		Permanencia Cargo	

^aSolo se incluye en la tabla el valor numérico del único coeficiente de correlación significativo a un nivel superior a .05. Los signos + y - representan coeficientes iguales o mayores que .10, pero significativos a un nivel inferior a .05.

No puede concluirse de la tabla anterior que la explicación del

formalismo en base a las variables que hemos utilizado sea satisfactoria. La mayor parte de las correlaciones entre las variables independientes y el índice de formalismo son solo ligeramente significativas. Más aún, tal es el caso no solo respecto del índice de formalismo sino también de las diferentes dimensiones que lo integran tomadas separadamente y correlacionadas con los tres conjuntos de variables independientes.⁴⁴

Sin embargo, y aunque no puede decirse que las hipótesis sobre formalismo han sido probadas de forma clara y definitiva, tampoco se debe pensar que están definitivamente rechazadas. Efectivamente, solo en base a las tendencias explicativas que esta información ofrece, se puede llegar a una evaluación en el sentido de comprobar si la dirección de las diferentes correlaciones se ajusta o no al sentido de las hipótesis. En un campo como el de las organizaciones, donde hay tanta necesidad de verificación empírica, este solo resultado del análisis ya puede ser en sí muy valioso.

En primer lugar la hipótesis acerca del escaso valor predictivo de los antecedentes sociales respecto del formalismo queda probada en términos absolutos y rechazada en términos relativos. Por una parte, ninguna variable de antecedentes aparece relacionada con el formalismo a un alto nivel de significación. Por otra, y en relación con los otros conjuntos de variables, el valor explicativo de los antecedentes sociales es tan grande --o tan pequeño-- como el de todas las demás variables conjuntamente. En consecuencia, y a este relativo nivel de significación, hay que decir que los antecedentes sociales ayudan a explicar

el formalismo en la organización en la misma medida que las variables de tipo actitudinal y organizacional.

En cuanto al sentido de la relación entre antecedentes sociales y formalismo hay que decir que los funcionarios más formalistas tienden a ser los de más edad, los que se han educado en instituciones privadas, los que no son miembros de asociaciones, los hijos de padres extranjeros y de padres que no son profesionales universitarios, los semi-profesionales (profesiones intermedias), los que no tienen religión y los que han ascendido socialmente. Hay aquí un conjunto de relaciones algo contradictorias que no permiten delinear una pauta clara de formalismo en base a los factores de antecedentes. Sin embargo, se podría hipotetizar "a posteriori" que los funcionarios más formalistas son aquellos cuyo "background" social refleja una falta de raíces en el viejo establecimiento social chileno. Prescindiendo de los factores edad y educación, las demás relaciones apoyan claramente esta idea. Poniendo una nota comparativa en el análisis hay que agregar finalmente que la edad y la movilidad social resultaron ser buenos predictores de formalismo en el estudio de la burocracia egipcia de M. Berger.⁴⁵

La hipótesis del formalismo de los individuos más tradicionales como respuesta a la inseguridad, producto de un conflicto de valores, viene parcialmente apoyada por la evidencia empírica. En efecto, esto podría ser cierto entre los funcionarios que puntúan alto en las variables "tradicionalismo" y "paternalismo" pero no entre los que carecen de un enfoque racionalista para la solución de problemas técnicos y los que consideran que los lazos familiares deben jugar un papel activo en

los asuntos profesionales. Se podría concluir diciendo que en la medida en que hay conflicto de valores --un supuesto bastante bien fundado teórica y empíricamente-- éste no se refleja en el grado de formalismo de los funcionarios.

Este dato es interesante porque contradice una teoría ampliamente aceptada así como las observaciones no-cuantificadas y más o menos impresionistas de ciertos estudiosos de la burocracia en diferentes culturas. Fundamentalmente este aserto es aplicable al estudio de Pye en Birmania y al de Riggs en Tailandia, ambos autores entre los principales teóricos del desarrollo administrativo. Ninguno de ellos, sin embargo, ha tratado en la forma cuantificable la relación entre el conflicto de valores y el comportamiento administrativo vis-á-vis los efectos que sobre dicho comportamiento tienen otros factores causales.⁴⁶ Lo mismo podría decirse de las conclusiones impresionistas de Hopkins en Perú y Taub en la India.⁴⁷ El problema no es si el conflicto de valores afecta al comportamiento administrativo sino en qué medida y vis-á-vis otras dimensiones causales. Desde este punto de vista el trabajo que aquí se presenta tiene cierta originalidad.

Dentro de los límites de la información de que aquí se dispone parece que la cultura no interfiere decisivamente en la actitud administrativa de los funcionarios. En la medida en que la investigación futura clasifique este punto es posible que muchos esfuerzos analíticos y prácticos pudieran ahorrarse. Analíticamente el centro de interés de la investigación podría desviarse del estudio de la cultura al análisis de fenómenos más asequibles para el analista y menos oscuros para el enten-

dimiento. En términos prácticos, hay que conceder que no son los factores culturales los más susceptibles de manipulación o cambio por parte del planificador y el político reformista.

Tampoco se ha encontrado evidencia empírica suficiente respecto de la hipótesis de que los funcionarios más positivamente orientados - hacia el servicio público son los más formalistas. Aunque hay una ligera correlación positiva entre evaluación del sueldo y formalismo que apoya el sentido de la hipótesis, ésta debe ser rechazada dada la falta masiva de relación entre las demás variables y formalismo. Debe concluirse, por tanto, que cualquiera que sean las preocupaciones ocupacionales de los funcionarios y su grado de "carrerismo", estos factores no se traducen en comportamientos formalistas.

Finalmente hay que resaltar el hecho de que los factores estructural-organizacionales tienen un papel más importante que las demás variables en la explicación del formalismo. Tales factores apoyan la hipótesis de que el formalismo es más fuerte entre los funcionarios que reciben mayores presiones en el trabajo y los que dependen exclusivamente de su empleo en el organismo de la vivienda; Los que ocupan posiciones jerárquicas inferiores, los que no se sienten libres de participar en las discusiones de su grupo de trabajo y los que no están pluriempleados.

Estos resultados son congruentes con los de otros estudios realizados en contextos tan diferentes como Francia y la India y vienen en apoyo de la escuela de la Sociología de las Organizaciones más que de ninguna otra línea de pensamiento.⁴⁸

Prescindiendo de las variables de antecedentes,⁴⁹ y por razones

de sistematización, los otros tres conjuntos de variables (culturales, ocupacionales y organizacionales) han sido objeto de un análisis de correlación múltiple a fin de determinar en forma simple (con un solo valor numérico) su peso explicativo relativo respecto de la variable formalismo. Para este análisis se parte del supuesto, ampliamente aceptado en las Ciencias Sociales, de que las variables constituyen escalas intervalares. Como cabe esperar el resultado es absolutamente congruente con las conclusiones a que llegó partiendo del análisis de tipo ordinal de la tabla anterior.

Tabla 4.3 Peso Relativo de las Variables Culturales, Ocupacionales y Organizacionales en la Explicación del Formalismo

<u>Variables Independientes</u>	<u>R Múltiple</u>
Organizacionales	.25
Culturales	.21
Ocupacionales	.07
R Múltiple Total	.33

Se puede decir que el peso explicativo de las variables culturales y organizacionales es el mismo. Sin embargo hay que tener en cuenta que el valor R de las dimensiones culturales se divide mitad a favor y mitad en contra de la hipótesis formulada, lo que debilita el valor predictivo uniforme del conjunto de dichas variables. El resultado más importante del análisis radica en la primacía explicativa de los factores tradicionalmente estudiados por los sociólogos de la organización. Esta es una tradición meritoria no solo por su contribución al conocimiento cien-

tífico sino por su relevancia en el tratamiento práctico de los problemas administrativos. Una vez conocido el contexto macroestructural (económico y político) dentro del que opera una burocracia tal vez todo lo que necesita el planificador es manejar los factores de tipo puramente organizativo a fin de hacer más eficiente la organización.

Si se quiere hacer una planificación realista hay que tener muy en cuenta estos factores macroestructurales. La mayor parte de las veces hay obstáculos macroestructurales que el planificador administrativo no puede remover a fin de llevar a cabo con éxito un plan de reforma. Es algo que el planificador normalmente debe considerar como dado y cualquier intento de remoción puede constituir puro idealismo. Después de todo las reformas administrativas suelen ser más un producto de los sectores establecidos de un sistema social y político que la principal fuerza transformadora de dicho sistema. No se niega aquí la importancia de la reforma administrativa como parte de un paquete más amplio de programas de cambio. Lo que se quiere enfatizar es que excepto después de una revolución --o en términos de una política de muy largo plazo-- el cambio administrativo constituye solo uno de los motores (y nunca el central) del sistema. Por tanto el planificador administrativo debe ser modesto en sus expectativas de que otros aspectos del sistema que no sean la administración misma vayan a cambiar sustancialmente como consecuencia de su actividad planificadora a corto y medio plazo.

Una Explicación de la Satisfacción en el Trabajo

El centro de interés del análisis se dirige ahora a la explicación

de la satisfacción en el trabajo, variable en que los funcionarios de la vivienda puntúan más alto que en formalismo, pero que no está relacionada con ésta última dimensión. Como en el caso anterior se proponen cuatro hipótesis y se busca una verificación empírica de las mismas.

Satisfacción 1. Los antecedentes sociales de los funcionarios (vis-á-vis las variables actitudinales y organizacionales) no están relacionados significativamente con su nivel de satisfacción en el trabajo. Se supone que juegan un papel remoto.

Satisfacción 2. Los funcionarios menos modernos (supuestamente más ambivalentes) son los más insatisfechos en su trabajo. El supuesto de que son individuos conflictivos se ha justificado empíricamente en el hecho de que son minoría. Efectivamente la tendencia general es a sustentar valores de igualdad, universalismo, mérito, etc.

Satisfacción 3. Los funcionarios con una orientación positiva hacia el servicio público son los más satisfechos en su trabajo. Se justifica esta hipótesis en el supuesto de que se trata de los individuos con menor grado de disonancia o conflicto: creen que es bueno trabajar en la administración y de hecho son empleados públicos. La proposición no llega a ser un trerismo. Efectivamente ya se ha citado información comparativa en el sentido de que los funcionarios públicos tienden a estar satisfechos cualquiera que sea el grado de prestigio que otorguen al empleo público.

El énfasis de la hipótesis está en la idea siguiente: Que dentro de un contexto paradójico, caracterizado por una orientación más bien negati-

va hacia el servicio público y simultaneamente por una tendencia aún más general hacia la satisfacción en el empleo, existe una zona de armonía entre los dos factores, una zona donde ambos se mueven en una dirección coherente. En cuanto a la mayoría de los funcionarios --los disonantes-- que trabajan en la burocracia a pesar de tener una imagen negativa de la misma debe recordarse el principio de que la disonancia máxima posible entre dos elementos es igual a la resistencia total que el elemento menos resistente pueda oponer al cambio.⁵⁰ En la dicotomía que aquí se maneja (valores vs. comportamiento real), como en la mayoría de las circunstancias, el elemento menos resistente pertenece al reino de las ideas o de los valores porque es más difícil cambiar de trabajo en Chile que modificar la percepción que uno tiene de su empleo actual. De aquí que la manifestación de satisfacción en el trabajo pueda funcionar como un correctivo o elemento mitigante de la disonancia en el sentido de modificar parcialmente las propias ideas de forma que sean consistentes con la realidad de los hechos.

Satisfacción 4. La supervisión estricta, la falta de libertad de discusión, el trabajo exclusivamente de oficina, una posición jerárquica inferior, la carencia de garantías legales de permanencia en el empleo y el no estar pluriempleado son factores negativamente relacionados con la satisfacción en el cargo. En otros términos, las presiones externas en el trabajo y la inseguridad ocupacional producen insatisfacción.⁵¹

La evidencia empírica que este trabajo aporta respecto de estas cuatro hipótesis está contenida en la tabla siguiente.

Tabla 4.4 Una Explicación de la Satisfacción en el Cargo según los Antecedentes Sociales, la Orientación Cultural y Ocupacional y las Variables Organizacionales^a

<u>Variable Independiente</u>	<u>Gamma</u>	<u>Variable Independiente</u>	<u>Gamma</u>
Edad	.36	Tradicionalismo	
Sexo	+	Paternalismo	-.11
Urbano Rural	-	Racionalismo	.27
Origen del Padre	-	Nepotismo	-.42
Ocupación del Padre		Motivación Entrar	+
Educación del Padre		Prestigio	.45
Religión	+	Hijo en la Burocracia	.27
Educación Púb. Pri.		Sueldo	.47
Clase Social	.20	Profesionalismo	-.31
Partido			
Profesión		Libertad Discusión	.39
Movilidad Social		Trabajo Oficina-Campo	-
Ocupación de Amigos		Supervisión	-.13
Pertenencia a Asociaciones	+	Posición Jerárquica	.18
		Empleo Adicional	
		Permanencia Cargo	

^aSolo se incluye en la tabla el valor numérico de los coeficientes de correlación significativos a un nivel de significación igual o superior a .05. Los signos + y - representan coeficientes iguales o mayores a .10, pero significativos a un nivel inferior a .05

De acuerdo con lo predicho, y al revés que en el caso del formalismo, los antecedentes sociales tienen escasa fuerza explicativa vis-á-vis las variables actitudinales y organizacionales aunque en términos absolutos las variables de antecedentes tienen mayor poder explicativo que en el caso del formalismo. El hallazgo específico es que los funcionarios de más edad y los de clase alta están más satisfechos y, en menor medida, los hijos de padres chilenos, los que tienen una religión, los de origen urbano y las mujeres. Al revés que en formalismo (un padrón de actitudes formalistas parecía emerger entre los recién llegados al sector pro-

fesional de la sociedad) un padrón de satisfacción claramente emerge entre individuos que en cierto modo representan a la sociedad establecida en la burocracia.

En términos comparados, las relaciones entre antecedentes sociales y satisfacción en el trabajo administrativo es contradictoria; Como en Chile, por ejemplo, la edad está positivamente asociada con satisfacción en España, pero no así en Venezuela; el pertenecer a un estrato social alto es correlativo de satisfacción en Chile pero de insatisfacción en Turquía y no tiene ninguna relación con esta variable en España.⁵²

Las variables culturales están significativamente relacionadas con satisfacción en el sentido de la hipótesis propuesta; Los funcionarios menos tradicionales son los más satisfechos. El supuesto subyacente a esta hipótesis es que en un contexto altamente modernizante los individuos más tradicionales son los que más sufren el conflicto de valores y este conflicto los hace sentir insatisfechos. Como nota comparativa cabe mencionar aquí que también en el estudio de la burocracia venezolana se encontró este tipo de relación entre conflicto cultural e insatisfacción.⁵³

También queda probada la hipótesis acerca de la relación entre actitudes ocupacionales y satisfacción. En efecto, los funcionarios negativamente orientados hacia el servicio público (supuestamente los más disonantes) tienden a ser los más insatisfechos. Volviendo al estudio de Venezuela, la tasa de deserción potencial (medida de insatisfacción) entre los funcionarios está afectada positivamente por el conflicto psicológico de los que consideran que el empleo público es importante y a su vez se ven envueltos en una cultura donde todos los demás grupos sociales de im-

portancia conceden escaso prestigio a dicha posición. Para evitar la inconsistencia los funcionarios venezolanos tienden a abandonar el empleo público.⁵⁴ Respecto a Chile hay que decir que aún aquellos funcionarios que no conceden especial prestigio a su posición se declaran satisfechos con ella probablemente como forma de superar una incongruencia que no se puede evadir fácilmente abandonando el empleo dada la estrechez del mercado profesional en aquel país.

Finalmente, también queda confirmada la hipótesis acerca del impacto de las variables organizacionales sobre el nivel de satisfacción del trabajo. Excepto el factor relativo a la experiencia en trabajo de campo todas las demás variables se mueven en la dirección prevista: Los diversos tipos de presiones en el trabajo aumentan la insatisfacción. En la medida en que se dispone de alguna información comparada ésta es contradictoria. Efectivamente, la posición jerárquica está relacionada con satisfacción en forma positiva en Chile y también en Turquía, pero la relación es negativa en Estados Unidos y Venezuela. En España, el pluriempleo de los funcionarios trae insatisfacción mientras que en Chile esta variable no tiene ningún efecto sobre el nivel de satisfacción.⁵⁵

Para evaluar en forma simple el peso explicativo relativo de cada uno de los conjuntos de variables (exceptuados los antecedentes sociales) se ha utilizado aquí también un modelo de análisis de correlación múltiple. Como se ve en la tabla siguiente, la posición explicativa de estos factores es precisamente la opuesta a la que tenían en la explicación del formalismo.

Tabla 4.5 Peso Relativo de las Variables Culturales, Ocupacionales y Organizacionales en la Explicación de la Satisfacción en el Trabajo

<u>Variables Independientes</u>	<u>R Múltiple</u>
Ocupacionales	.49
Culturales	.35
Organizacionales	.25
R Múltiple Total	.58

La dimensión más relevante para explicar satisfacción en el trabajo está constituida por las actitudes de los funcionarios hacia el empleo público; siguen en orden de importancia su orientación cultural y finalmente los factores organizacionales. Es un padrón opuesto al que emergía en la explicación del formalismo. Este hallazgo parece relevante por tres razones fundamentales, una de interés metodológico y las otras dos de interés teórico. Desde un punto de vista metodológico la satisfacción de los funcionarios en el trabajo se ha venido midiendo - con frecuencia como la opinión del individuo sobre su trabajo en términos de prestigio, sueldo o deseos de abandonarlo⁵⁶ más que como una dimensión puramente psicológica.⁵⁷ En la medida en que este estudio proporciona alguna evidencia empírica sobre la materia, ésta satisface el supuesto de muchos autores en el sentido de que las actitudes ocupacionales se pueden tomar como indicadores de satisfacción en el trabajo. Sin embargo, la relación entre ambos tipos de fenómenos no es completa, y en la medida de lo posible, debería medirse la satisfacción independientemente de las actitudes ocupacionales en lugar de asumirse bajo las mismas.

Desde un punto de vista teórico, y puesto que la satisfacción en el trabajo resulta de la satisfacción previa de diversos tipos de necesidades, hay que hacer notar que en la jerarquía de satisfacción de necesidades ("need satisfaction") los factores ocupacionales ocupan un lugar prioritario cualesquiera que sean el grado de conflicto cultural y las condiciones de trabajo. Como ha sugerido M. Crozier "satisfacción en el trabajo no es sinónimo de satisfacción con la situación que el individuo tiene en la organización ni, desde luego, en la sociedad".⁵⁹ Dado el papel secundario que las variables organizacionales tienen como determinantes del grado de satisfacción, los resultados de este estudio tienen una implicación teórica adicional: Siendo la satisfacción en el trabajo en gran medida producto de la cobertura de una necesidad ocupacional en un contexto de escasez de puestos de trabajo ¿Es correcto tomar o aceptar el grado de satisfacción en el trabajo como un indicador de eficiencia administrativa? Aunque a este punto se dedicará la sección siguiente se puede ya adelantar que siendo satisfacción y formalismo dos dimensiones independientes entre sí, que se originan y asocian con factores diversos y en diferente intensidad, sus implicaciones sobre el nivel de rendimiento y eficiencia también han de ser diferentes.

El concepto "eficiencia" se ha manejado por los autores al menos en tres sentidos: Racionalidad de la acción en términos de costo-beneficio;⁶⁰ supervivencia de la organización;⁶¹ y enfuncionalidad de la acción respecto del mantenimiento de sistemas más amplios que la organización concreta cuyo nivel de eficiencia se trata de evaluar en un momento determinado.⁶² Puesto que el estudio de caso contenido en este

trabajo se refiere sobre todo a problemas de "administración del desarrollo" o de acción administrativa racional,⁶³ es éste el sentido que aquí se dará al concepto "eficiencia" aunque a veces también se harán referencias a la supervivencia y funcionalidad de la organización respecto de sistemas más amplios.

Implicaciones de la Satisfacción y el Formalismo
sobre el Rendimiento Administrativo

El análisis de la satisfacción y el formalismo se ha centrado en el conflicto como fuerza dinámica que explicaría las variaciones del comportamiento en ambas dimensiones. Partiendo del supuesto de la existencia de diversos tipos de conflictos de valor entre los funcionarios y después de probar algunas hipótesis se ha llegado a la conclusión de que los individuos menos modernos y menos orientados hacia la burocracia (los más ambivalentes) son los menos satisfechos pero no los menos formalistas. Se ha comprobado también que la satisfacción en el trabajo no conduce al formalismo ni viceversa y que estas dos dimensiones constituyen fenómenos independientes entre sí. Suponiendo que la satisfacción en el trabajo fuera sinónimo de eficiencia técnica (en términos de costo-beneficio) y el formalismo lo fuera de ineficiencia llegaríamos a la conclusión absurda de que los funcionarios menos modernos y con una imagen más negativa de la burocracia son ineficientes dado que son los más insatisfechos, pero al mismo tiempo podrían ser eficientes dado que no son más formalistas que sus colegas modernizados y con una buena imagen de la administración.

En este punto de la interpretación hay que decidirse entre dos

indicadores potenciales de eficiencia; Satisfacción y formalismo. Dado que por eficiencia se entiende acción administrativa racional parece apropiado decidirse por el factor que más directamente se refiere a los asuntos de tipo organizacional; es decir formalismo como una dimensión que abarca actitudes y comportamientos relacionados con la actividad administrativa. En cuanto al valor de la satisfacción en el trabajo como indicador de eficiencia se puede decir que se trata de un concepto acuñado para el estudio de las organizaciones en sociedades industriales (fundamentalmente en los Estados Unidos) donde los problemas ocupacionales básicos han recibido ya soluciones de tipo estructural. En los países en desarrollo, por el contrario, donde conseguir un empleo permanente es ya de por sí un símbolo de status, la satisfacción en el trabajo podría más bien tomarse como un indicador de ajuste social basado en el logro ocupacional. Los funcionarios satisfechos no necesariamente tendrían que ser los más eficientes en este contexto, aunque los funcionarios formalistas sí serían los más ineficientes.

En cuanto a formalismo se ha concluido que los funcionarios supuestamente más conflictivos no tienden a aliviar sus tensiones refugiándose en el cumplimiento estricto de las reglas con más frecuencia que los funcionarios menos conflictivos. No serían, por tanto, más ineficientes que estos últimos. ¿En qué sentido es este resultado relevante para el funcionamiento administrativo? Una posible respuesta podría ir en el sentido de la importancia del conflicto no tanto como fuente de sometimiento a las reglas sino como fuente de innovación. Si se recuerda que los funcionarios más tradicionales y menos orientados hacia la burocracia

cia, siendo los más insatisfechos, no son los menos formalistas podría pensarse que constituyen una fuente potencial de innovación dentro de la burocracia.⁶⁴

En un contexto de estancamiento económico la hipótesis del conflicto de valores como fuente de innovación parece particularmente atractiva. La imagen del empleado público chileno que emerge de éste y otros estudios es la de un funcionario aparentemente bien ajustado y más moderno que tradicional.⁶⁵ Para que el desarrollo socio-económico alcance más altos niveles en Chile deben producirse importantes cambios de mentalidad entre los individuos directamente involucrados en los programas de desarrollo. Grandes sectores de la burocracia serían afectados por estos cambios. Sin lugar a dudas, muchas de las presiones para el cambio deberán ser externas a la burocracia misma, siendo las más importantes las de los partidos políticos. Pero puede esperarse que haya algún potencial de cambio dentro de la burocracia misma.

Es en este punto donde parece plausible la hipótesis de que los funcionarios conflictivos pueden constituir una fuente de cambio dentro de un contexto administrativo estable. En apoyo de esta proposición, no solo los resultados de este trabajo son pertinentes sino también los de diversas investigaciones en otro sector de la administración pública chilena (el Servicio Nacional de Salud) así como en otros países.⁶⁶

Otro punto que por razones prácticas merece ser enfatizado se refiere al diferente poder explicativo que las distintas variables tienen respecto del formalismo como sinónimo de ineficiencia. Las variables más explicativas eran de tipo organizacional tales como las presiones

jerárquicas y la seguridad en el empleo. Según estos resultados, el planificador que desee mejorar el nivel de rendimiento de una organización debería operar sobre los factores más manipulables (los organizacionales) que a su vez son los más críticos.

Una breve referencia a los otros dos significados de "eficiencia" --supervivencia y funcionalidad de la organización-- parece oportuna --antes de poner fin al capítulo, aunque su cabal tratamiento escapa al marco de este estudio de caso y sería más oportuno dentro de una perspectiva analítica más amplia.

Casi huelga decir que una organización donde la mayoría de sus miembros están satisfechos ha de sobrevivir cualquiera que sea su grado de formalismo y con tal que determinados supuestos macro-estructurales (económicos y políticos) persistan o permanezcan constantes.

Por lo que se refiere a la funcionalidad de la organización respecto del sistema político hay que resaltar el hecho de que la única variable política que se ha incluido en este análisis --identificación de partido-- no está relacionada ni con satisfacción ni con formalismo. Los resultados de este trabajo no parecen sugerir que el nivel de satisfacción o de formalismo tenga efecto alguno sobre la política vía innovatividad, a menos que las presiones burocráticas para que se hagan determinadas reformas o el descontento de los funcionarios tengan repercusiones políticas a través de la actividad de partido. Aún al nivel de estudio de caso, los resultados de este trabajo no parecen apoyar esta dinámica. Respecto de la burocracia como un todo, el hecho de ser equilibrada --es decir, de exhibir una alta ratio entre capacidad de respuesta política y

capacidad técnica-- constituye un deterrente de posibles disfuncionalidades entre burocracia y política de partidos.

CAPITULO V

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La justificación última de un trabajo hay que buscarla en sus resultados. Por eso me ha parecido oportuno redactar un capítulo final en el que recoger las principales conclusiones, dispersas a lo largo de este estudio, y valorar su relevancia desde una perspectiva teórica y práctica.

El problema básico que se ha planteado en este trabajo es el siguiente: ¿De qué manera ciertos factores estructurales, normativos y de comportamiento afectan el funcionamiento administrativo y qué configuración adoptan en un país latinoamericano en desarrollo, Chile? El "cómo" de la cuestión constituye el aspecto explicativo del trabajo; el "qué" constituye su dimensión descriptiva. En términos más específicos, son tres los principales temas a abordar: ¿Cuáles son, en general, las características estructurales de la burocracia chilena y, en particular, de la administración de la vivienda vis-á-vis el modelo legal-racional de administración? ¿Cuáles son las orientaciones culturales y ocupacionales de los técnicos que trabajan para un organismo especializado y en qué medida ellas dependen de los antecedentes sociales de dichos funcionarios? ¿De qué forma los factores estructurales y normativos condicionan el com-

portamiento administrativo (en términos de satisfacción y formalismo)? La elección de esta problemática y no de otra hay que justificarla en la curiosidad intelectual de este autor, la relevancia que a estos temas de la literatura contemporánea sobre Administración y Desarrollo y, cómo no, las condiciones en que el estudio hubo de realizarse en términos de iniciativa, financiación, etc.

Características Estructurales de la Burocracia Chilena

En este punto merece la pena traer a colación dos resultados importantes, uno relativo a la administración en general y el otro al organismo especializado de la vivienda que fué objeto de un estudio de caso.

En primer lugar, la evidencia empírica acumulada apoya la hipótesis de que la administración chilena es una burocracia equilibrada o que combina adecuadamente la capacidad política de respuesta y la capacidad técnica de acción (a juzgar por sus tasas de "insiders" y "outsiders"). En este sentido se dan en Chile ciertos requisitos estructurales del buen funcionamiento administrativo. La interpretación de este dato se ha hecho dentro de un más amplio contexto histórico; El desarrollo del aparato estatal chileno ha acompañado, sin precederlo, al proceso de institucionalización de un sistema multipartidista que en gran medida controla a la burocracia a través del patronazgo y los despojos.

En cuanto al organismo de la vivienda objeto de estudio de caso, aparecen allí ciertos rasgos estructurales que sin duda pueden presentar limitaciones a la eficiente realización de un programa, pero que - tal vez sean inevitables dado el entorno sociopolítico que reflejan: Jun-

to a principios y prácticas universalistas coexisten el nepotismo y la influencia política en el reclutamiento del personal; los lazos de la organización con el sistema multipartidista (a través del empleo y las vías de influencia en general); la disociación entre autoridad formal y control efectivo tal como se refleja en la importancia central que tienen las relaciones informales, el valor del prestigio personal del jefe como garantía de obediencia y eficacia y el padrón de comunicaciones "oblicuas", más frecuentemente orales que escritas; el papeleo y el hecho de que los funcionarios piensen que el público tiene razón en sus quejas - contra la burocracia.

Como se vió al final del capítulo II, algunos de estos resultados son congruentes --y ninguno de ellos abiertamente contradictorio-- con los de investigaciones en otros países, particularmente en lo que se refiere a la influencia política y familiar así como a los efectos negativos del papeleo. Con todo, el valor principal de estos datos hay que buscarlo en el hecho de que representan el resultado de la exploración y medición sistemáticas de aspectos que generalmente suelen ser tratados por los autores a un nivel puramente teórico o de investigación no cuantitativa. Deben tomarse, por tanto, estos resultados no como parte integrante de un área bien desarrollada de la investigación empírica moderna (que está por desarrollar) sino más bien como una ilustración descriptiva de ciertas proposiciones teóricas ampliamente aceptadas.

La relevancia práctica que estos resultados tienen para la planificación (económica, social y administrativa) se pueden sintetizar en los siguientes términos. En general, es difícil negar la conveniencia de dis-

poner de información precisa y sistemática acerca de las características estructurales de un aparato organizativo como la administración del Estado que el planificador puede estar interesado en mejorar (reforma administrativa) o utilizar en la consecución de objetivos socioeconómicos (planes y programas económicos y sociales). Como ya se indicó en el capítulo II, el estar familiarizado con la realidad que uno quiere cambiar es altamente deseable si los planes han de ser realistas.

En términos más específicos, la existencia de una burocracia "equilibrada" y cuyos mecanismos de reclutamiento están en gran medida controlados por un sistema multipartidista así como la persistencia de ciertos elementos "no-rationales" en el contexto administrativo chileno han de ser considerados como factores que no favorecen el funcionamiento eficaz de un sistema centralizado de planificación y de administración de personal, por mencionar dos sectores de importancia estratégica. El sistema de planificación, creado durante la administración de Frei, no ha tenido éxito en Chile. La administración centralizada de personal no se ha desarrollado en absoluto más allá de ciertos intentos iniciales. Sin embargo, tanto los teóricos como los políticos consideran que ambos son necesarios para aumentar el nivel de "racionalidad" del sector público chileno y que, en su defecto, es difícil una implementación eficaz de los programas de desarrollo.

Lo que aquí se pretende no es llegar a una conclusión sobre la probabilidad absoluta de éxito o fracaso de la planificación en el contexto chileno. Por el contrario, se trata de especular sobre qué sistemas de planificación y administración de personal es más probable que puedan me-

jorar el funcionamiento administrativo aceptando como dadas las bases sociopolíticas sobre las que todo el sistema administrativo descansa. En un sistema político de reconciliación, con una burocracia más bien ajerárquica, no parece factible desplazar el poder de los partidos de los muchos e independientes "feudos" administrativos y concentrarlo en un solo organismo más susceptible de control por parte del ejecutivo. Esto no parece factible al menos mientras no haya suficiente consensus sobre cuáles hayan de ser las metas finales de la sociedad y la economía a cuyo servicio deberá disponerse el sistema político.

En este momento no se van a hacer aquí recomendaciones concretas sobre estrategias de planificación y de personal que pudieran modificar espectacularmente el nivel de eficiencia de la administración chilena - sin que se tuvieran que producir cambios en los supuestos políticos y culturales del sistema. Esto sería poco realista ya que, entre otras cosas, tales supuestos pueden estar cambiando muy rápidamente. Sin embargo, en un sistema político fragmentado y precisamente por el limitado nivel de consenso que éste ofrece, las estrategias de planificación y reforma administrativa deberían obedecer a un enfoque parcial o limitado más que a criterios de globalidad o reforma total. En otros términos, ya que el "óptimo técnico" es difícil de alcanzar se debe tratar de alcanzar lo "mejor dadas las circunstancias", es decir lo políticamente - factible. Las estrategias globales pueden funcionar solo respecto de un número limitado de objetivos sobre los que hay consenso social suficiente (en este momento me temo que muy pocos). Pero el principio general es que en un sistema político fragmentado el planificador realista debe

manejarse con una estrategia también fragmentada. No debe perderse de vista, finalmente, que este último enfoque no es totalmente ajeno a la escena chilena como bien muestran el éxito parcial de la planificación regional y la clasificación que ya se ha llevado a cabo de varios miles de empleos públicos.

Antecedentes Sociales y Actitudes, y su Relevancia para el Cambio Administrativo

El análisis de los antecedentes sociales y las actitudes de los funcionarios nos ha llevado a los siguientes resultados. Por lo que se refiere a orientaciones culturales el dato más importante es que entre los funcionarios coexisten orientaciones tradicionales y modernas aunque el cambio parece ir en el sentido de ampliar el alcance de las orientaciones modernas de valor. Respecto de las actitudes ocupacionales, la imagen que los funcionarios tienen del empleo público es más negativa que positiva; Perciben que el empleo público no corresponde a su ideal ocupacional. Este hecho se ha interpretado como una consecuencia de la estrechez del mercado ocupacional y de la tradición de escaso prestigio del empleo público.

Estos resultados son en gran medida congruentes con los de la investigación en otros países de distintas culturas y tradición administrativa, como ya se hizo explícito en el capítulo III. Vienen, por tanto, a engrosar la evidencia empírica disponible en el sentido de que en los países en desarrollo se observa con especial claridad una pauta valorativa de transición y de que los profesionales buscan trabajo en la burocracia porque el sector público constituye una fuente importante de ocu-

pación a pesar de que su prestigio no sea particularmente elevado.

Otro resultado importante es que los antecedentes sociales que reflejan experiencias tempranas en la vida (edad, sexo, religión) están - más frecuentemente ligados a las actitudes que aquellos antecedentes que reflejan experiencias de la edad adulta (profesión, movilidad social, - clase, pertenencia a asociaciones y otros): Este es particularmente el caso respecto de las actitudes ocupacionales más que de las orientaciones culturales. Se trata aquí de un dato que contradice los resultados de otros estudios en que las actitudes de las élites aparecen más como una función de la experiencia adulta que de la socialización temprana.

He aquí otros resultados sobre el mismo tema, pero de menor importancia que los anteriores. En primer lugar, los funcionarios de mentalidad moderna tienen una imagen menos negativa del servicio público. En segundo lugar, hay cierta correspondencia entre las características sociodemográficas de los empleados del organismo de la vivienda y las de grupos más amplios de funcionarios, y aún ciertas características de la sociedad global. Este hecho se ha interpretado como "representatividad pasiva" de la burocracia respecto de la sociedad en el sentido de que al menos parcialmente refleja la dinámica administrativa propia de un sistema político de reconciliación, capaz de responder a los grupos e intereses más importantes de la sociedad. He calificado estos resultados como "de menor importancia" ya que, por una parte, no se derivan del planteamiento de las hipótesis centrales del estudio y surgen como productos - "derivados" del mismo; y por otra, obedecen a un intento exploratorio en áreas donde la información empírica disponible es escasa y, por tanto,

el análisis comparativo "cross-nacional" difícil.

Todos estos resultados son ciertamente relevantes para la planificación y la reforma administrativa. En términos generales representan un aumento de la información que puede ser útil al planificador en el sentido de una mayor familiaridad con el tipo de personas que han de implementar las reformas y programas. ¿Puede un proyecto de reforma ser operativo con independencia de las actitudes de quienes deben llevarlo a cabo? La respuesta es claramente negativa. Sin embargo, la utilidad de la información no queda reducida a este punto con ser importante.

A nivel más específico, la información sobre actitudes puede ser altamente útil en el diseño y mejora de los programas de entrenamiento de personal. En este sector de la actividad administrativa los programas de entrenamiento en Chile, como en muchos otros países, tienden a enfatizar los ya clásicos y ampliamente aceptados "principios" de administración. Se supone que la internalización de estos principios por el funcionario, al fortalecer las lealtades organizacionales del mismo, significará un incremento del nivel de eficiencia. No hay que minusvalorar la utilidad de tal enfoque. Sin embargo, para un funcionario que en general carece de una orientación de servicio y de carrera, otras formas de entrenamiento parecen también aconsejables.

Una vez más, aparece oportuno invocar la necesidad de una estrategia fragmentada o parcial sobre este punto. Tratándose de funcionarios que parecen estar más fuertemente identificados con su profesión y su partido que con las metas de la organización en que trabajan, hay dos principios que podrían ser tenidos en cuenta. En un contexto mul-

tipartidista y altamente politizado el centro de interés del entrenamiento deben ser los programas específicos y no los standards generales de comportamiento administrativo. En segundo lugar, el entranamiento no solo debe estar centrado en los programas sino en los intereses de los funcionarios; Debe apelar a sus lealtades dominantes, profesionales y políticas. Esto significa que a los funcionarios de un organismo concreto se les debe preparar para realizar un programa en el que su capacidad profesional pueda ponerse de manifiesto y que, en la medida de lo posible, no repugne a sus ideales políticos.

No se me escapan las delicadas consecuencias prácticas que la aplicación de estos principios puede llevar consigo. Sin embargo y en gran medida son principios que de hecho se han venido aplicando en Chile desde antiguo y con una repercusión institucional impresionante; La creación de nuevos entes administrativos por el gobierno de turno, integrados por correligionarios del mismo gobierno y como una forma de realizar determinados programas sin ingerencia de la oposición. Mi propósito en estas líneas es hacer frente a la mala conciencia "oficial" sobre este tipo de comportamiento y explorar las posibilidades técnicas de imbuir de mayor racionalidad una práctica existente y poco susceptible de eliminar dadas las características estructurales básicas del sistema político chileno.

Satisfacción en el Trabajo, Formalismo, y su Relevancia para el Funcionamiento Administrativo

Los resultados fundamentales en esta materia son los siguientes.

Primero, como en la mayor parte de los países donde este punto ha sido objeto de estudio, los funcionarios tienden a declararse satisfechos con su trabajo. En cuanto a formalismo, se dan en la administración chilena actitudes y comportamientos formalistas como en muchos otros países en desarrollo, pero sin embargo estos comportamientos y actitudes no están masivamente generalizados entre los funcionarios de la vivienda objeto de estudio. Por otra parte, estas dos dimensiones, formalismo y satisfacción, no tienen ninguna relación entre sí. Deben, por tanto, ser explicadas como fenómenos que derivan de factores diversos. Efectivamente, el formalismo está asociado con factores organizacionales y, en menor medida, culturales y ocupacionales. La satisfacción en el trabajo emerge de un padrón explicativo exactamente opuesto al anterior: Es más una función de la orientación ocupacional del funcionario y, en segundo lugar, de sus orientaciones culturales y de variables organizacionales.

Tal vez la contribución más original de este trabajo proceda de la búsqueda sistemática del poder explicativo diferencial de estos tres tipos de factores en relación con el formalismo y la satisfacción en el trabajo. En cuanto a formalismo, la hipótesis inicial era que éste se derivaba del conflicto cultural de valores y de la orientación burocrática de los funcionarios. Los datos, sin embargo, no verifican esta hipótesis en ninguno de los dos sentidos: Ni los funcionarios más tradicionales ni los más orientados hacia la burocracia son los más formalistas. Sin embargo una tercera hipótesis inicial se verifica en el sentido de que hay más formalismo entre los funcionarios que reciben mayores pre-

siones de la organización, al menos supuestamente: Los de inferiores niveles jerárquicos, los que no están pluriempleados y los que se sienten cohibidos en el grupo de trabajo. Por lo que a satisfacción en el trabajo se refiere, las hipótesis originales quedan verificadas positivamente: Los funcionarios más modernos, los que están más orientados hacia la burocracia y los que reciben menos presiones de la organización son los más satisfechos.

Se concluía en el capítulo IV que la satisfacción en el trabajo debía tomarse como indicador de ajuste o integración social (a través del logro ocupacional) más que de eficiencia administrativa. Esta interpretación se justificaba en base a la estrecha relación entre satisfacción y orientación ocupacional; y su independencia respecto del formalismo como variable más directamente ligada (a nivel de medición) con el comportamiento administrativo. Cuando en un contexto ocupacional rígido, como es el chileno, la persona encuentra un trabajo que (como el empleo público) tiene características de permanencia es posible que su potencial de efectividad no se vea aumentado e incluso disminuya. De aquí que la satisfacción en el trabajo administrativo pueda funcionar como un indicador negativo de eficiencia o al menos de innovatividad.

Desde un punto de vista práctico se puede decir que en la medida en que persista la escasez de empleos de la estancada economía chilena los funcionarios públicos tenderán a estar satisfechos con su trabajo. Por lo que respecta a las posibilidades de disminución del formalismo en la administración --y por fortuna para el planificador administrativo-- los factores que más fuertemente lo condicionan están dentro de

las fronteras de la organización: Posición jerárquica, atmósfera del grupo de trabajo y, sobre todo, horarios de trabajo. Por más que nos parezcan aspectos difíciles de modificar son sin duda más manipulables que la cultura o la imagen que los profesionales puedan tener del servicio público. Este es además el área donde el planificador administrativo puede introducir mayores modificaciones a corto y medio plazo una vez que las características estructurales del servicio que se desee modificar hayan sido atentamente estudiadas.

APENDICE I

PROCEDIMIENTOS DE MUESTREO Y ENTREVISTA

La población estadística o universo del que se obtuvo la muestra para el estudio de caso estaba constituida por el personal técnico de la Corporación de la Vivienda, organismo del Ministerio de la Vivienda en 1967. Se trata de un grupo de 467 funcionarios de diversas profesiones: La mayor parte arquitectos y constructores civiles (un tipo de perito aparejador) y, en menor medida, abogados, ingenieros, contables y otras especialidades. De esta población se tomó una muestra simple al azar de 311 personas, de las cuales solo fueron entrevistadas 230. Nadie rechazó el cuestionario, pero hubo casos de enfermedad, ausencia e incluso muerte. La muestra entrevistada representa, por tanto, el 49% del personal técnico del organismo en cuestión.

Se preparó un cuestionario bajo la dirección del Dr. Thomas J. O'Leary, de la Universidad de Stanford y de quien este autor era ayudante. El cuestionario cubría las áreas más importantes del comportamiento administrativo: Actitudes, conflicto de roles, toma de decisiones y comunicaciones. El fallecimiento prematuro del Dr. O'Leary con anterioridad a la elaboración y procesamiento de los datos me dejó como inmediato responsable del proyecto en el Instituto de Administración de la Universidad de Chile (INSORA). Para los efectos de esta tesis solo se ha

manejado aproximadamente un 40% de la información original.

La aplicación del cuestionario tuvo lugar a través de entrevistas cuya duración osciló entre una y dos horas. Los entrevistadores (en número de diez) eran graduados o estudiantes a punto de graduarse y todos ellos tenían experiencia en este tipo de trabajo. Se hicieron dos pre-tests antes de llegar al cuestionario definitivo. Las entrevistas se realizaron durante los meses de Junio y Julio de 1968.

APENDICE II

CONSTRUCCION DE INDICES Y ESCALAS

En la elaboración de los datos se han manejado dos tipos de índices, ambos de carácter sumatorio. El primero consiste en poner juntas una serie de preguntas todas ellas relativas al mismo fenómeno y contar para un individuo concreto el número de respuestas que implican una medida positiva respecto de aquel fenómeno o dimensión. Con esta técnica se han construido los índices de Prestigio, Satisfacción en el trabajo y Formalismo.¹ Para medir "prestigio" se han manejado tres preguntas (véanse las preguntas 13, 14 y 15 del cuestionario). La primera se refiere a la clasificación de diez ocupaciones por orden de rango y a los funcionarios que clasificaron su propia ocupación con el número uno o dos de la escala se les dió un punto que entraría a formar parte del puntaje total del índice. La segunda pregunta es la siguiente: "¿Cuál cree Ud. que es el grado de prestigio que su ocupación tiene en opinión del público en general?" A quienes respondieron que "muy alto" o "alto" se les dió un punto a sumar en el puntaje total del índice. La tercera pregunta se refería al grado de prestigio del propio empleo en opinión de los amigos. A quienes respondieron que "muy alto" o "alto" se les dió también un punto. Las categorías finales del índice son "alto"

para los que obtuvieron tres puntos: "medio" para los que obtuvieron dos puntos; y "bajo" para los que obtuvieron uno o cero puntos.

El índice de satisfacción se construyó en base a dos preguntas - (véanse las preguntas 10 y 16 del cuestionario). En la pregunta de "¿Cómo encuentra Ud. su trabajo?" se han considerado como indicadores de satisfacción las respuestas de "muy interesante" e "interesante" y se les ha asignado un punto. La otra pregunta reza así: "¿En general cómo está de satisfecho con su ocupación actual?" A las respuestas de "muy satisfecho" y "satisfecho" se les dió un punto. Las categorías finales del índice son "alto" (con dos puntos), "medio" (con un punto), y "bajo" - (con ningún punto).

La construcción del índice de formalismo se ha hecho en base a las dimensiones que hemos denominado "evasión de decisiones", "evasión de procedimientos", y "legalismo" (véanse las preguntas 23, 36, y Hoja 3 del cuestionario respectivamente). A los funcionarios que frente a un problema lo discuten y esperan que se desarrolle alguna iniciativa externa al grupo de trabajo o lo remiten a una instancia superior de decisión se les dió un punto. También se les da un punto a los que dicen que evaden los procedimientos formales "a menudo", "con bastante frecuencia" y "de vez en cuando" y a aquellos cuyas respuestas implican un alto grado de "legalismo" tal como se desprende de la aplicación de un test proyectivo que será descrito más adelante. Las categorías finales del índice son "alto" (para los que tienen tres o dos puntos) y "bajo" (para los que tienen uno o cero puntos).

El segundo tipo de índices que ha sido utilizado en este estudio

es también de carácter sumatorio. A diferencia del primero éste índice no se basa en la agrupación de respuestas a determinadas preguntas que en el cuestionario aparecen separadamente sino más bien de preguntas - que se formulan en torno a un determinado problema, presentado al entrevistado en forma de situación imaginaria. Con esta técnica de test proyectivo se han elaborado índices de "racionalismo", "nepotismo", "profesionalismo" y "legalismo".

Para medir "racionalismo" se presentó a los entrevistados una situación imaginaria (ver pregunta 29 del cuestionario) en los siguientes términos: A un funcionario de provincia se le ordena desde Santiago que lleve a cabo cierto programa experimental que resulta entrar en conflicto con sus creencias religiosas. El funcionario solicita que el experimento sea realizado en otro distrito, pero sus superiores no cambian la decisión original. En torno a este tema se hacen cuatro preguntas, dos cerradas y dos abiertas:

a. ¿Puede esperar el superior que el funcionario lleve a cabo el proyecto?

1. Si
2. No
3. Otros

b. ¿Dadas las obligaciones del funcionario y su credo religioso cree Ud. que debe realizar el programa o negarse a ello?

1. Realizarlo
2. Negarse
3. Otros

c. ¿Por qué? (esta pregunta es abierta y las respuestas que siguen son categorías de codificación desarrolladas en la elaboración de los datos)

1. Las creencias religiosas son independientes de los deberes profesionales.
2. El funcionario puede modificar alguno de los elementos que le crean problemas de conciencia y superar sus dudas.
3. Debe defender sus principios a toda costa.
4. Otros

d. (Si la respuesta en b es NEGARSE) Y entonces ¿qué tendría que hacer el funcionario? (esta pregunta es también abierta y las respuestas que siguen son categorías de codificación).

1. Debe pedir que lo trasladen.
2. Debe dimitir.

El índice se construyó sobre las posibles combinaciones de respuesta. En la tabla que sigue aparecen las distintas combinaciones, los valores finales del índice y la frecuencia de cada uno de ellos como porcentaje del total de entrevistados.

Tabla 1. Combinaciones de Respuestas, Valores de Índice y Frecuencias respecto del Índice de Racionalismo

<u>Combinaciones de Respuestas</u>	<u>Valor del Índice</u>	<u>Frecuencia (N=230)</u>
Pregunta:		
a b c d		
1 1 1	5	
1 1 2	5	63%
3 1 1	4	
3 1 2	4	
2 1 2	4	
2 1 1	4	6%
3 3 4	3	
1 3 4	3	6%
2 2 3 1 o 2	2	
2 2 4 1 o 2	2	10%
1 2 3 1 o 2	1	
1 2 4 1 o 2	1	15%

Dada la acumulación de respuestas en torno a los valores extremos del índice se decidió agrupar los valores 5 y 4 bajo la categoría de - "alto" racionalismo; y los valores 3, 2 y 1 bajo la categoría de "bajo". Huelga decir que las combinaciones de respuestas arriba expresadas no - constituyen el universo de combinaciones posibles y solo se refieren a la distribución real de la muestra.

De forma similar se construyó el índice de "nepotismo". La situación imaginaria en este caso se refería al traslado de un funcionario desde Santiago capital a las provincias de forma temporal y como requisito prescriptivo de una de las etapas de su carrera administrativa. El funcionario no desea abandonar la capital y pide a un primo suyo que es Ministro que le ayude a conseguirlo (ver pregunta 22 del cuestionario). En torno a este problema se hicieron las siguientes preguntas.

a. ¿Puede esperar el funcionario que el Ministro lo deje en Santiago?

1. Si
2. No

b. ¿Qué piensa Ud. que haría el Ministro dados sus compromisos con la administración y con su familia? ¿Dejará a su primo en Santiago o no?

1. Lo dejará
2. No lo dejará

c. ¿Pueden los parientes del Ministro esperar que éste deje a su primo en Santiago?

1. Si
2. No

d. ¿Por qué? (Las respuestas que siguen son categorías de codificación a posteriori porque la pregunta era abierta)

1. El parentesco es muy importante.
2. Es una práctica viciosa pero que está consagrada.

3. Los deberes profesionales no deben mezclarse con los lazos familiares.

e. ¿Qué pensarían sus parientes si el Ministro no deja a su primo en Santiago? (también esta pregunta era abierta)

1. Lo criticarán.
2. Pensarán que es un mal pariente, pero reconocerán que también tiene otras responsabilidades.
3. Pensarán que obró correctamente.

La composición del índice se hizo como en el caso anterior y los resultados aparecen en la tabla siguiente.

Tabla 2. Combinaciones de respuestas, Valores de Índice y Frecuencias respecto del Índice de Nepotismo

<u>Combinaciones de Respuestas</u>	<u>Valor del Índice</u>	<u>Frecuencia (N=230)</u>
Pregunta:		
a b c d e		
1 1 1 1 1	5	
1 2 1 1 1	5	
1 1 1 1 2	5	
1 1 1 2 2	5	34%
2 2 1 1 1	4	23%
1 2 1 3 1	3	
1 2 1 2 2	3	
2 1 1 2 1	3	
1 2 1 2 3	3	10%
2 2 2 3 2	2	
2 2 2 2 3	2	
2 2 1 3 2	2	
2 1 1 3 3	2	
2 1 1 3 2	2	13%
2 2 2 3 3	1	
1 2 2 3 3	1	
2 1 2 3 3	1	20%

Dada la concentración de respuestas en torno a los extremos del índice los valores 1; 2 y 3 fueron agrupados bajo la categoría de "bajo" nepotismo y los valores 4 y 5 bajo la categoría de "alto".

El índice de profesionalismo se construyó en torno a una situación imaginaria en la que se solicita a un economista de la administración - que prepare un informe en defensa y apoyo de determinada política de su departamento. El funcionario llega a la conclusión de que los argumentos que pueden esgrimirse en apoyo de tal política no solo no son de su agrado sino que son abiertamente contradictorias con determinados standards profesionales comunmente aceptados por los economistas (ver preguntas de la HOJA 2 del cuestionario). Las preguntas que se formularon son las siguientes.

a. ¿Puede esperar el jefe del departamento que este funcionario prepare dicho informe?

1. Si
2. No

b. ¿Qué cree Ud. que debería hacer el funcionario dadas su obligación con el gobierno y sus obligaciones como profesional? ¿Debe preparar el informe o negarse a hacerlo?

1. Prepararlo
2. Negarse

c. ¿Por qué opina Ud. así? (esta pregunta era abierta y la codificación que sigue fue hecha a posteriori).

1. Hay que obedecer las ordenes.
2. El economista debe poder reconciliar su propia opinión con la preparación del informe.
3. No debe ceder en sus principios profesionales.

d. Si el funcionario preparara el informe ¿qué pensarían de él - las personas de su misma profesión? (esta pregunta era abierta tambien).

1. No importa lo que piensen.
2. Serán comprensivos.
3. Pensarán que no es digno de su título profesional.

Los valores del índice se calcularon de la forma siguiente.

Tabla 3. Combinaciones de Respuestas, Valores del Índice y Frecuencias respecto del Índice de Profesionalismo

<u>Combinaciones de Respuestas</u>	<u>Valor del Índice</u>	<u>Frecuencias (N=230)</u>
Pregunta:		
a b c d		
1 1 1 1	1	
1 1 1 2	1	16%
2 1 1 1	2	
2 1 1 2	2	
1 1 2 2	2	16%
2 1 2 2	3	
1 1 2 3	3	9%
2 2 3 2	4	
2 2 3 1	4	9%
2 2 3 3	5	
1 2 3 3	5	
2 1 3 3	5	50%

A efectos del análisis final los valores 1, 2 y 3 de esta tabla se han agrupado bajo la categoría de "bajo" profesionalismo; los valores 4 y 5 bajo la categoría de "alto".

El índice de legalismo procede de una situación imaginaria en la que un funcionario del servicio de impuestos debe tomar una decisión entre la aplicación literal de la ley o hacer una excepción respecto de un

caso dudoso (ver HOJA 3 en el cuestionario). Las preguntas que se formularon al respecto fueron las siguientes.

- a. ¿Cuál de los dos caminos es probable que siga el funcionario?
 1. Hacer una excepción.
 2. Seguir estrictamente las disposiciones reglamentarias.
- b. Dado su deber frente a las reglamentaciones y su obligación para con el público ¿qué cree Ud. que debe hacer el funcionario?
 1. Hacer una excepción.
 2. Seguir estrictamente las disposiciones.
- c. ¿Por qué? (las respuestas que siguen son categorías de codificación elaboradas a posteriori).
 1. Hay que ser flexible ya que las disposiciones no contemplan los casos particulares.
 2. Aplicando las disposiciones al pié de la letra el funcionario se evita problemas.
 3. Las normas se hacen para que se cumplan.

Los valores resultantes del índice son los siguientes.

Tabla 4. Combinaciones de Respuestas, Valores del Índice y Frecuencias respecto del Índice de Legalismo

<u>Combinaciones de Respuestas</u>	<u>Valor del Índice</u>	<u>Frecuencia (N=230)</u>
Pregunta;		
a b c		
1 1 1	1	20%
2 1 1	2	
1 2 2	2	20%
2 2 2	3	
1 2 3	3	7%
2 2 3	4	53%

A los efectos del análisis final se han agrupado bajo la categoría

de "bajo" legalismo los valores 1 y 2; bajo la categoría de "alto" los valores 3 y 4.

En lo que a escalas se refiere se han elaborado escalas del tipo Likert para medir "tradicionalismo" y "paternalismo" (entre las dimensiones culturales) y para medir "orientación hacia las reglas" (una de las dimensiones de formalismo).² Los items que componen cada escala están especificados en el cuestionario. Por tanto en este apéndice solo se les mencionará por el número que tienen en el orden del cuestionario.

Tabla 5. Items Correspondientes a las Escalas de Tradicionalismo, Paternalismo y Orientación hacia las Reglas

<u>Escala</u>	<u>Número de Orden en el Cuestionario</u>
Tradicionalismo	4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18.
Paternalismo	3, 8, 19, 22, 27.
Orientación Reglas	1, 2, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26.

Tanto en esta tabla como en el cuestionario solo se mencionan los items que resultaron ser significativos después del análisis estadístico correspondiente. Originalmente se habían incluido 33 items, de los cuales solo 27 resultaron significativos o con suficiente poder discriminatorio como para poder ser incluidos en una escala de tipo Likert. El análisis de item se hizo en base a la técnica del test-t que es una entre las diversas formas para poder determinar el poder discriminatorio (DP) de los items de una escala Likert. En pocas palabras, el análisis consiste en tomar un segmento suficientemente amplio de la muestra --se considera suficiente el número 100 de entrevistados-- y someter cada uno de

los items de cada escala a la fórmula t.

$$t = \frac{\bar{X}_H - \bar{X}_L}{\frac{S_H^2}{n_H} + \frac{S_L^2}{n_L}}$$

\bar{X}_H es la media de un item entre el 25% de los entrevistados que puntúan más alto en ese item.

\bar{X}_L es la media de un item entre el 25% de entrevistados que puntúan más bajo en el mismo.

S_H^2 es la varianza de la distribución del item entre el 25% que puntúan alto.

S_L^2 es la varianza entre el 25% que puntúa bajo.

n_H es el número de entrevistados en el grupo que puntúan más alto (en este caso 25).

n_L es el número de entrevistados que puntúan más bajo (25).

Normalmente, trabajando con un número de cien entrevistados, se considera altamente significativo un valor t igual o mayor que 1.75.

APENDICE III

CUESTIONARIO

1. Me podría decir cuál es el nombre de su cargo?
2. Trabaja Vd. de planta o a contrata?
 1. De planta
 2. A contrata
 - x. No sabe
 - y. No contesta
3. Su trabajo es exclusivamente de oficina, terreno, o parte en oficina y parte en terreno?
 1. Oficina exclusivamente
 2. Parte oficina y parte terreno
 3. Terreno exclusivamente
 - x. No sabe
 - y. No contesta
4. En su vida profesional y antes de trabajar en CORVI, Vd. trabajó?
 1. Solamente en la Administración Pública
 2. Solamente como empleado particular
 3. Tuvo empleos en la Administración y como particular
 4. Este es su primer empleo
 - x. No sabe
 - y. No contesta
5. Podría Vd. decirme cómo llegó a ser empleado de CORVI?
(INTENTE TOMAR DETALLES)
6. Eligió Vd. este cargo público porque lo prefiere al empleo en la empresa privada o había otras razones?
(INTENTE TOMAR DETALLES)

7. Dejaría Vd. alguna vez la Administración Pública para trabajar en la empresa privada?

1. Si
2. No

- 7a. (SI RESPONDE "SI") En qué circunstancias lo haría?

(NO LEA)

1. Mejor renta
2. Flexibilidad de horario
3. Razones profesionales
4. Independencia
5. Otros (ESPECIFIQUE) _____
- x. No sabe
- y. No contesta

8. Son varios los factores que se consideran en la Administración para decidir sobre el empleo de funcionarios. Cuáles de los siguientes factores cree Vd. que deben ser tomados en cuenta al decidir sobre un cargo público? Conteste si o no.

(LEA)	Si	No
1. Posición social	—	—
2. Conexiones familiares	—	—
3. Riqueza	—	—
4. Religión	—	—
5. Grupo de origen	—	—
6. Filiación política	—	—
7. Experiencia previa	—	—
8. Nivel de educación	—	—

9. Cuáles de estos factores cree Vd. que son tomados en cuenta efectivamente?

(LEA)	Si	No
1. Posición social	—	—
2. Conexiones familiares	—	—
3. Riqueza	—	—
4. Religión	—	—
5. Grupo de origen	—	—
6. Filiación política	—	—
7. Experiencia previa	—	—
8. Nivel de educación	—	—

10. Cómo encuentra Vd. su trabajo?

1. Muy interesante
2. Interesante

- 3. Más o menos interesante
- 4. Aburrido
- 5. Muy aburrido
- x. No sabe
- y. No contesta

11. Diría Vd. que su sueldo es:

- 1. Bueno
- 2. Más o menos bueno
- 3. Regular
- 4. Bajo
- x. No sabe
- y. No contesta

12. Si su hijo mayor estuviera considerando la posibilidad de postular como candidato a algún cargo público, Vd. lo estimularía a hacerlo, no lo estimularía o cree que no debe ser influenciado en ningún sentido?

- 1. Lo estimularía
- 2. No lo estimularía
- 3. No debe ser influenciado
- 4. No sabe
- 5. No contesta

13. La gente valora en forma diferente las diversas ocupaciones. Valore, por favor, las ocupaciones de esta lista en el orden en que Vd. piensa las valoraría la mayor parte de la gente. Así pues, de el valor 1 a la más estimada, 2 a la siguiente y así sucesivamente.

(PASAR HOJA 1)

HOJA 1

- 1. _____ Cura
- 2. _____ Doctor
- 3. _____ Terrateniente
- 4. _____ Abogado
- 5. _____ Oficial del Ejército
- 6. _____ Comerciante
- 7. _____ Personal técnico en la Administración Pública
- 8. _____ Ejecutivo bancario o industrial
- 9. _____ Profesor Universitario
- 10. _____ Alto ejecutivo en la Administración Pública

14. Cuál cree Vd. que es el grado de prestigio que su ocupación tiene en opinión del público en general?

1. Muy alto
2. Alto
3. Regular
4. Bajo
5. Muy bajo
- s. No sabe
- y. No contesta

15. Y en opinión de sus amigo?

1. Muy alto
2. Alto
3. Regular
4. Bajo
5. Muy bajo
- x. No sabe
- y. No contesta

16. En general, cómo está de satisfecho con su ocupación actual?

1. Muy Satisfecho
2. Satisfecho
3. Más o menos
4. Poco satisfecho
5. Insatisfecho
- x. No sabe
- y. No contesta

(PASAR HOJAS 2 y 3)

HOJA 2 Situación imaginaria: Un jefe de departamento de un organismo público pide a un economista de su departamento que prepare un informe en apoyo y defensa de determinada política que se ha venido siguiendo por algún tiempo. Estudiando el asunto, el economista encuentra que solo puede defender tal política presentando argumentos que difieren de lo que él piensa, y más aún de lo aceptado comunmente por la mayor parte de los economistas. En otras palabras, tendría que preparar un informe contrario a sus propias ideas como economista.

a. Puede esperar el jefe del departamento que este funcionario prepare dicho informe?

1. Si
2. No

b. Qué cre Vd. que debería hacer el funcionario dadas su obligación con el Gobierno y su obligación como profesional? Debe preparar el informe o negarse a hacerlo?

1. Prepararlo
2. Negarse

c. Por qué opina Vd. así?

d. Si el funcionario prepara el informe, qué pensarían de él las personas de su misma profesión?

HOJA 3 Un funcionario de impuestos internos recibe el reclamo de un ciudadano que alega la existencia de circunstancias especiales que deben tenerse en cuenta en el pago de sus impuestos. El funcionario, revisando el caso, encuentra que aunque existe alguna justificación el reclamo lo expondría al riesgo de hacer una excepción en este caso particular. Por otro lado, aunque una interpretación estricta de las reglamentaciones sería legítima, no contemplaría exactamente las objeciones del ciudadano reclamante y habría que exigirle el pago en los términos establecidos al momento de la queja.

a. Cuál de los dos caminos es probable que siga el funcionario?

1. Hacer una excepción
2. Seguir estrictamente las disposiciones reglamentarias.

b. Dados su deber frente a las reglamentaciones y su obligación para con el público, qué cree Vd. que debe hacer el funcionario?

1. Hacer una excepción
2. Seguir estrictamente las disposiciones

c. Por qué?

17. En su opinión, cuáles son los obstáculos más serios para el cumplimiento exitoso del programa completo de Vivienda?

(NO LEA)

1. Falta de capacidad económica del país
2. Recursos económicos insuficientes
3. Demagogia política
4. Falta de organización y planificación
5. Falta de pago de las cuotas por los beneficiarios
6. Otras (ESPECIFIQUE) _____
- x. No sabe
- y. No contesta

18. Qué medios podrían utilizarse para alcanzar los fines del programa de vivienda?

(NO LEA)

1. Todos están agotados
2. Más estudios sobre problemas de antecedentes
3. Colaboración con los grupos sociales afectados
4. Mejor planificación en las entidades estatales de vivienda
5. Préstamos del Gobierno
6. Pago de las cuotas por parte de los beneficiarios
7. Mayores facilidades en las Cajas de Previsión
8. Más inversiones en general
9. Ejecución de planes como la "Operación Sitio"
10. Otros (ESPECIFIQUE) _____
- x. No sabe
- y. No contesta

19. Dada su experiencia en este programa, cómo evalúa Vd. las posibilidades de cumplimiento de los fines que - Vd. mencionó?

1. Seguro
2. Probable
3. Problemático
4. Dudoso
5. Imposible
- x. No sabe
- y. No contesta

20. (SI RESPONDE 1, 2, o 3) En qué plazo pueden cumplirse?

1. Corto plazo
2. Medio plazo
3. Largo plazo
- x. No sabe
- y. No contesta

21. Ahora otra hoja sobre problemas de su trabajo (PASAR HOJA 4)

HOJA 4 Indique la frecuencia con que estos problemas se presentan en su trabajo.

	A	A	Rara	
	menudo	veces	vez	Nunca
a. Lentitud en las operaciones	_____	_____	_____	_____
b. Trabajo excesivo	_____	_____	_____	_____
c. Pérdida de tiempo	_____	_____	_____	_____
d. Gastos inútiles	_____	_____	_____	_____
e. Falta de reconocimiento a la labor realizada	_____	_____	_____	_____
f. Poca libertad en el trabajo	_____	_____	_____	_____

	A	A	Rara	
	menudo	veces	vez	Nunca
g. Intromisiones políticas	_____	_____	_____	_____
h. Roces entre compañeros	_____	_____	_____	_____
i. Privilegios para algunos	_____	_____	_____	_____
j. Falta de planificación	_____	_____	_____	_____
k. Falta de espíritu de colaboración	_____	_____	_____	_____
l. Existencia de objetivos contradictorios	_____	_____	_____	_____
m. Falta de delegación de autoridad	_____	_____	_____	_____
n. Dificultades para determinar las responsabilidades	_____	_____	_____	_____
o. Falta de medios económicos	_____	_____	_____	_____
p. Falta de personal capaz	_____	_____	_____	_____
q. Conflictos entre jefes y subalternos	_____	_____	_____	_____
r. Ordenes e instrucciones contradictorias	_____	_____	_____	_____

22. HOJA 5 He aquí otra situación imaginaria: Se informa a un funcionario de que según es normal para todos los de su nivel, va a ser trasladado de Santiago a las provincias por algún tiempo. Al funcionario no le gusta el trabajo en provincias ni tampoco separarse de sus padres y parientes que viven en Santiago. Así pues, va a hablar con el Ministro del ramo que es primo suyo y le pide que lo dejen en Santiago.

a. Puede esperar el funcionario que el Ministro lo deje en Santiago?

1. Sí
2. No

b. Qué piensa Vd. que haría el Ministro dados sus compromisos en la Administración y con su familia? Dejará a su primo en Santiago o no?

1. Lo dejará
2. No lo dejará

c. Pueden los parientes del Ministro esperar que este deje a su primo en Santiago?

1. Sí
2. No

d. Por qué?

e. Qué pensarían sus parientes si el Ministro no deja a su primo en Santiago?

23. En general, cuando hay problemas en su grupo de trabajo, en qué forma actúan Vds.?

1. Toman una decisión y actúan de inmediato
2. Conversan sobre la materia y esperan una iniciativa de otras personas interesadas
3. Remiten el asunto a un nivel más alto
- x. No sabe
- y. No contesta

24. Le voy a entregar algunas hojas con una lista de personas que tal vez participan en diferente grado en la toma de decisiones. Por favor, marque en las casillas que considere oportuno.

HOJAS 6 y 7

Las personas o entidades de esta lista en qué grado participan en la adopción de nuevas políticas generales de CORVI?

	Mucho	Bastante	Regular	Poco	Nada
1. La Junta (Altos Directivos)	—	—	—	—	—
2. Parlamentarios	—	—	—	—	—
3. Intendentes o Alcaldes	—	—	—	—	—
4. Jefes de oficinas provinciales	—	—	—	—	—
5. Contratistas privados	—	—	—	—	—
6. Subjefes de Departamento	—	—	—	—	—
7. Beneficiarios en general	—	—	—	—	—
8. Personal técnico de CORVI	—	—	—	—	—
9. Cajas de Previsión	—	—	—	—	—
10. Usted mismo	—	—	—	—	—

Cuál es el grado de participación en la formulación de nuevos programas específicos, como por ejemplo la "Operación Sitio?"

1. La Junta	—	—	—	—	—
2. Parlamentarios	—	—	—	—	—
3. Intendentes o Alcaldes	—	—	—	—	—
4. Jefes de oficinas provinciales	—	—	—	—	—
5. Contratistas privados	—	—	—	—	—
6. Subjefes de Departamento	—	—	—	—	—
7. Beneficiarios en general	—	—	—	—	—

- | | |
|--------------------------------|-----------|
| 8. Personal técnico de CORVI . | — — — — — |
| 9. Cajas de Previsión | — — — — — |
| 10. Usted mismo | — — — — — |

Cuánto participan en la contratación de nuevo personal?

- | | |
|-----------------------------------|-----------|
| 1. La Junta | — — — — — |
| 2. Parlamentarios | — — — — — |
| 3. Intendentes o Alcaldes | — — — — — |
| 4. Jefes de oficinas provinciales | — — — — — |
| 5. Contratistas privados | — — — — — |
| 6. Subjefes de Departamento | — — — — — |
| 7. Beneficiarios en general | — — — — — |
| 8. Personal técnico de CORVI | — — — — — |
| 9. Cajas de Previsión | — — — — — |
| 10. Usted mismo | — — — — — |

Y cuál es la participación de estas personas o entidades en la asignación de fondos para proyectos concretos?

- | | |
|-----------------------------------|-----------|
| 1. La Junta | — — — — — |
| 2. Parlamentarios | — — — — — |
| 3. Intendentes o Alcaldes | — — — — — |
| 4. Jefes de oficinas provinciales | — — — — — |
| 5. Contratistas privados | — — — — — |
| 6. Subjefes de Departamento | — — — — — |
| 7. Beneficiarios en general | — — — — — |
| 8. Personal técnico de CORVI | — — — — — |
| 9. Cajas de Previsión | — — — — — |
| 10. Usted mismo | — — — — — |

25. Cuántas comunicaciones verbales (en persona o por teléfono) tiene mensualmente con su superior?

(EXIJA UN NUMERO)

26. Cuántas comunicaciones verbales tiene Vd. con sus subordinados en un periodo de tiempo semejante?

(EXIJA UN NUMERO)

27. Cuántas comunicaciones escritas recibe Vd. mensualmente de su superior?

(EXIJA UN NUMERO)

28. Cuántas comunicaciones escritas envía Vd. a sus subordinados cada mes?

(EXIJA UN NUMERO)

29. HOJA 8 Un funcionario del Servicio de Salud acaba de ser nombrado jefe en una ciudad provincial. Tiene diez años de experiencia y además un título profesional en su especialidad. Meses más tarde recibe una orden en la cual se le comunica que su distrito ha sido escogido para un programa experimental. Se le pide que informe a todos sus subordinados para que cooperen decididamente con el programa dado que otros en el futuro van a depender del éxito o fracaso del primero. Aunque desde el punto de vista profesional el programa es justificable significa un conflicto con las creencias religiosas del funcionario que debe llevarlo a cabo. En respuesta a la orden que ha recibido pide a sus jefes que el experimento se realice en otro distrito porque él no puede conciliar, en este caso, sus obligaciones como funcionario con sus creencias religiosas. Sin embargo, su superior le anuncia que en la elección de ese distrito se tomaron en cuenta determinados factores y que la decisión es inamovible.

- a. Puede esperar el superior que el funcionario lleve a cabo el proyecto?

1. Si
2. No
3. Otros

- b. Dadas las obligaciones del funcionario y su credo religioso, cree Vd. que debe realizar el programa o negarse a ello?

1. Realizarlo
2. Negarse
3. Otros

- c. Por qué?

- d. (SI CONTESTA "NEGARSE") Y entonces, qué tendría que hacer el funcionario?

30. En general, cómo se lleva la mayor parte de los empleados de su mismo nivel con sus jefes?

1. Extraordinariamente bien
2. Bien
3. Más o menos
4. Bastante mal
5. Mal
- x. No sabe
- y. No contesta

31. Hay varias razones por las que los funcionarios obedecen a sus superiores. Cuál de los siguientes factores es el más importante para Vd. al hacerlo?

(LEA)

1. Vd. respeta su persona
2. Vd. respeta su competencia y su juicio profesional
3. El puede dar ayuda especial y beneficios a aquellos que cooperan con él
4. El puede presionar o castigar a aquellos que no cooperan
5. El tiene derecho, dado su cargo, a esperar que Vd. cumpla sus su-gerencias

32. Con qué métodos cree Vd. que un funcionario podría obtener un mejor rendimiento de sus subordinados?

33. Si un funcionario pone objeciones a una decisión de su jefe, qué debe hacer un jefe?

34. A veces el público se queja de que son tantos los trámites que las transacciones con corporaciones públicas como CORVI se hacen innecesariamente largas y decepcionantes. Cree Vd. que son justificadas las quejas del público?

1. Si
2. No
- x. No sabe
- y. No contesta

35. Cómo podría mitigarse este problema?

36. Trata Vd. a veces de evitar o soslayar estos procedimientos?

1. A menudo
2. Con bastante frecuencia
3. De vez en cuando
4. Raras veces
5. Nunca
- x. No sabe
- y. No contesta

37. En qué medida se controlan los funcionarios para determinar si cumplen estos procedimientos?

1. Excesivamente
2. Con cierto rigor
3. Moderadamente
4. Escasamente
5. No existe tal control
- x. No sabe
- y. No contesta

38. Sexo: 1. Hombre
 2. Mujer

39. Dónde nació Vd.?

País _____
Provincia _____
Ciudad _____

40. En qué año nació Vd.?

41. Dónde vivió Vd. la mayor parte del tiempo hasta que cumplió los doce años de edad?

(ENTREVISTADOR: LEA LAS ALTERNATIVAS)

1. En una zona rural (menos de 2.000 habitantes)
2. En un pueblo (más de 2.000 pero menos de 10.000)
3. En una ciudad chica (más de 10.000 pero menos de 25.000)
4. En una ciudad (más de 25.000 pero menos de 100.000)
5. En una ciudad grande (más de 100.000 pero excluyendo Santiago)
6. Santiago
- x. No sabe
- y. No contesta

42. Cuál fue el último curso que Vd. aprobó?

43. Posee Vd. algún título profesional?

1. Si
2. No

(SI "SI")

a. Cuál es?

b. Y de qué Universidad?

c. Ha hecho Vd. estudios de postgrado?

44. En qué parte realizó Vd. sus estudios primarios y se
cundarios?

	Esc. Fiscal	Esc. Particular	Otros
a. Primarios	_____	_____	_____
b. Secundarios	_____	_____	_____

45. Además de su empleo aquí en CORVI tiene Vd. otro em-
pleo o trabajo remunerado fuera de él?

1. Sí
2. No

(SI "SI")

a. Cuántas horas por semana dedica Vd. a
este otro empleo?

46. Cuántos años de estudio hizo su padre?

47.Cuál es (o fue) la principal ocupación u oficio de su
padre?

48. Dónde nacieron sus padres?

País	Padre	Madre
	_____	_____

49. Toda persona suele indentificarse con grupos o clases
sociales. Le voy a leer una lista de grupos sociales
para que Vd. diga con qué grupo se identifica.

1. Aristocracia
2. Clase alta
3. Clase media alta
4. Clase media
5. Clase media baja
6. Clase baja
- x. No sabe
- y. No contesta

50. Podría Vd. decir cómo se clasificaría desde el punto
de vista religioso?

1. Católico
2. Protestante
3. Judío
4. Otra (ESPECIFIQUE) _____

- 5. Ateo
- 6. Sin religión
- x. No sabe
- y. No contesta

51. (SI TIENE UNA RELIGION) Con qué frecuencia asiste Vd. a los servicios religiosos?

- 1. Diariamente o varias veces a la semana
- 2. Por lo menos una vez a la semana
- 3. Varias veces al mes
- 4. Varias veces al año
- 5. Pocas veces
- 6. Nunca
- x. No sabe
- y. No contesta

52. De cuáles de los siguientes tipos de organizaciones es Vd. miembro?

(SI "MIEMBRO" PREGUNTELE EL NOMBRE DE LA ORGANIZACION Y SI TAMBIEN PERTENECE A LA DIRECTIVA DE LA MISMA)

	Miembro		Miembro	
	SI	NO	Nombre Directiva	SI NO
1. Social	---	---	---	---
2. Deportiva	---	---	---	---
3. Servicios comunales (Juntas de Vecinos)	---	---	---	---
4. Profesional	---	---	---	---
5. Política	---	---	---	---
6. Religiosa	---	---	---	---
7. Asociación Regional	---	---	---	---

53. Respecto a sus amistades, piense ahora en sus tres mejores amigos no importa que trabajen o no en CORVI. Podría decirme:

A qué se dedica el primero?

Y el segundo?

Y el tercero?

54. Hay alguna gente que no es miembro de ningún partido político, pero casi todo el mundo siente simpatía por alguno de los partidos existentes. Por cuál de ellos siente Vd. más simpatía?

-
- x. No sabe
 - y. No contesta

La siguiente es una lista de opiniones y métodos sostenidos por distintos funcionarios. Con algunas de ellas Vd. estará probablemente de acuerdo y con otras en desacuerdo. Si alguna afirmación no se aplica a su departamento, conteste como si Vd. estuviese en una situación en que se plantease este problema. Se ruega, además, no pensar mucho antes de marcar la casilla correspondiente. Gracias.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. La integridad total respecto al cumplimiento de la ley es preferible a la capacidad para dar soluciones nuevas a los problemas.					
2. Cuando la propia iniciativa es buena no importa pasar por alto algunas normas.					
3. Actualmente la gente marginada no tiene la educación ni el autocontrol necesario para administrarse eficazmente.					
4. Un buen jefe debe ser capaz de realizar todos los trabajos de sus subordinados.					
5. Los objetivos de la organización y de los empleados serán siempre antagónicos y por lo tanto siempre habrá conflicto entre ellos.					
6. Todo se soluciona con el tiempo.					
7. El ascenso de un funcionario debe hacerse exclusivamente sobre la base de su capacidad.					

	<u>Totalmente</u> <u>de acuerdo</u>	<u>De acuerdo</u>	<u>Ni acuerdo ni</u> <u>desacuerdo</u>	<u>Desacuerdo</u>	<u>Totalmente</u> <u>desacuerdo</u>
8. Puesto que el problema base es de educación, la gente marginada, con una preparación y entrenamiento adecuados es tan capaz como cualquiera para valerse por sí misma.					
9. No hay cualidad más valiosa que la lealtad para con los jefes y compañeros.					
10. Las personas que saben demasiado frecuentemente tienen problemas.					
11. Uno de los criterios más importantes para juzgar la capacidad de una persona es su origen familiar.					
12. Un minuto perdido difícilmente se compensa.					
13. Vale más ser fiel a un buen amigo que a unos principios.					
14. La gente más ignorante es la que vive más feliz.					
15. Los funcionarios que no trabajan mucho deben ser separados del servicio aunque se originen problemas personales.					
16. Para mantener un clima de tranquilidad y armonía en la organización lo mejor es no insistir en que todos trabajen enérgicamente.					
17. Quienes buscan la renovación en el servicio público traen más - desorden y perturbación que progreso.					
18. Aunque es provechosa la capacitación,					

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	Totalmente desacuerdo
--------------------------	------------	-----------------------------	------------	--------------------------

las personas ya nacen con cualidades para ser buenos o malos funcionarios.

19. Aunque generalmente la persona - marginada es un tipo amigable, tiene tendencia a perder el control de vez en cuando y por tanto necesita una mano que lo guíe.
20. El cumplimiento de un programa es deseable pero es más importante la estabilidad y regularidad de los métodos y procesos administrativos.
21. Se puede tolerar que alguien no cumpla los reglamentos si ello - facilita la realización de los - programas.
22. La mayoría de la gente necesita que le digan cómo tiene que hacer las cosas.
23. Para resolver problemas administrativos es siempre deseable seguir los métodos probados por la experiencia.
24. La capacidad demostrada de un alto rendimiento en el trabajo es un factor más importante que el buen cumplimiento de las normas.
25. Hay que reconocer que las tareas administrativas no soportan gente que desee introducir novedades constantemente.
26. Son pocas las circunstancias que justifican la alteración de los procesos ordenados y regulares - para tomar decisiones.

Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	Totalmente desacuerdo
--------------------------	------------	-----------------------------	------------	--------------------------

27. Debido al bajo nivel de educación de la gente marginada, el éxito - de reformas sociales va a depender de un largo periodo de tutelaje y estrecha supervisión por parte de los encargados de aplicar estos - proyectos.

BIBLIOGRAFIA

- Adelman, Irma, and Cynthia Taft Morris. Society, Politics, and Economic Development: A Quantitative Approach. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967
- Agarwala, A. N., and S. Singh (eds.) The Economics of Underdevelopment. New York: Oxford University Press, 1969.
- Ahamad, Muneer. The Civil Servant in Pakistan. Karachi: Oxford University Press, 1964.
- Almond, Gabriel, and B. Powell. Comparative Politics: A Developmental Approach. Boston: Little Brown and Company, 1966.
- Apter, David E. (ed.). Ideology and Discontent. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1964.
- _____. The Politics of Modernization. Chicago: The University of Chicago Press, 1965
- Barnard, Chester. The Functions of the Executive. Cambridge: Harvard University Press, 1964. First Edited in 1938.
- Bendix, Reinhard. Nation Building and Citizenship. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964
- Berger, Morroe. Bureaucracy and Society in Modern Egypt. Princeton: Princeton University Press, 1957
- Blau, Peter M., and W. R. Scott. Formal Organizations. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962.
- Blau, Peter. Bureaucracy in Modern Society. New York: Random House, 1968. First edited in 1956.
- Bonilla, Frank, and J.A. Silva Michelena. A Strategy for Research on Social Policy. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1967.

- Braibanti, Ralph (ed.). Political and Administrative Development. Durham: Duke University Press, 1969.
- Canales, Luis. El Régimen Económico del Estado y la Administración de la Hacienda Pública. Santiago: Imprenta y Litografía Universo, 1928.
- Chile. Santiago: Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, 1969.
- Crozier, Michel. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- Cuadro Histórico de la Administración Montt. Valparaíso: Imprenta y Librería del Mercurio, 1861.
- Daland, Robert T. Brazilian Planning: Development, Politics, and Administration. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.
- Denton, Charles E. Patterns of Costa Rican Politics. Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1971.
- Downs, Anthony. Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown and Company, 1967.
- Eldersveld, Samuel J., J. Janannidham, and A. P. Barnabas. The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy. Glenview, Ill.: Scott, Foreman, and Company, 1968.
- Eisenstadt, Samuel. The Political Systems of Empires. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1963.
- Encina, Francisco A. Historia General de Chile. Santiago: Editorial Nascimento, 1949.
- Escobar, Luis. Organización para el Desarrollo Económico. Santiago: Editorial Universitaria, 1961.
- Esman, Milton. Administration and Development in Malaysia. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1972.
- Etzioni, Amitai. Modern Organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964.
- Festinger, Leon. A Theory of Cognitive Dissonance. Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1957.
- Fishbein, Martin. Readings in Attitude Theory and Measurement. New York: John Wiley and Sons, 1967.

- Frei, Eduardo. Chile 1964-1970. Santiago: 1964.
- _____. La Verdad Tiene su Hora. Santiago: Editorial del Pacífico, 1955.
- Fuentes, Jordi, y Lia Cortes. Diccionario Político de Chile, 1810-1966. Santiago: Editorial Orbe, 1967.
- Galdames, Luis. La Evolución Constitucional de Chile. Santiago: Imprenta y Litografía Balcells y Cía., 1925.
- Geografía Económica de Chile. Santiago: CORFO, 1966.
- Gil, Federico G. The Political System of Chile. Boston: Houghton Mifflin Company, 1966.
- Gouldner, Alvin. Patterns of Industrial Bureaucracy. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1954.
- Guerra, José G. La Constitución de 1925. Santiago: Balcells Cía., 1929.
- Gurr, Ted R. Why Men Rebel. Princeton: Princeton University Press, 1970.
- Heady, Ferrel, and S. L. Stokes (eds.). Papers in Comparative Public Administration. Ann Arbor. Michigan: The University of Michigan, 1962.
- Herrick, Bruce H. Urban Migration and Economic Development in Chile. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1965.
- Higgins, Benjamin. Economic Development. New York: W. W. Norton and Company, 1968.
- Honey, John (ed.) Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America. Syracuse: Syracuse University Press, 1968.
- Hopkins, Jack W. The Government Executive in Modern Peru. Gainesville: University of Florida Press, 1967.
- Horowitz, Irving L., Josue de Castro, and John Gerassi (eds.) Latin American Radicalism. New York: Random House Inc., 1969.
- Huntington, Samuel. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.
- INSORA. Recursos humanos de la Administración Pública Chilena. Informe Complementario. Clasificación Ocupacional. Santiago: INSORA, 1965.

- Instituto de Economía. Desarrollo Económico de Chile. 1940-1956. Santiago: Editorial Universitaria, 1956.
- _____. El Proceso Presupuestario Fiscal Chileno. Santaigo: Editorial Universitaria, 1958
- Kilpatrick, Franklin P., Milton C. Cummings, and M. Kent Jennings. The Image of the Federal Service. Washington, D.C.: The Brookins Institution, 1964
- La Palombara, Joseph. Bureaucracy and Political Development. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Lerner, Daniel. The Passing of Traditional Society. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1958.
- Ley N. 16.391 Vivienda y Urbanismo. Santiago: Cepeda y Rodríguez, 1964.
- Long, Norton. The Polity. Chicago: Rand, McNally and Company, 1962.
- Manual de Organización del Gobierno de Chile. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 1966.
- March, James G., and Herbert A. Simon. Organizations. New York: John Wiley and Sons, 1958.
- Merton, Robert K. Social Theory and Social Structure. New York: The Free Press, 1957.
- Merton, Robert K. et al. Reader in Bureaucracy. New York: The Free Press, 1952.
- Mosher, Frederick L. Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press, 1968.
- Montgomery, John D., and William J. Siffin (eds.) Approaches to Development: Politics, Administration, And Change. New York: McGraw-Hill, Inc., 1966.
- Muñoz, Oscar. Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965. Santiago: Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, 1968.
- Myrdal, Gunnar. Asian Drama. New York: Pantheon, 1968.
- Needler, Martin. Political Development in Latin America. New York: Randon House, 1968.
- Neely, Carlos. Cambios Políticos para el Desarrollo. Santiago: Editorial Universitaria, 1968.

- Parsons, Talcott, and Edward A. Shils. Toward A General Theory of Action. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1959.
- Petras, James. Politics and Social Forces in Chilean Development. Berkeley: The University of California Press, 1969.
- Pinto, Anibal. Chile, Un Caso de Desarrollo Frustrado. Santiago: Editorial Universitaria, 1953.
- Pye, Lucian W. Politics, Personality, and Nation Building. New Haven: Yale University Press, 1962.
- Riggs, Fred W. Administration in Developing Countries. Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.
- _____. (ed.) Frontiers of Development Administration. Durham, N.C.: Duke University Press, 1971.
- _____. Thailand. The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East-West Center Press, 1964.
- Roos, Leslie L., and Noralou P. Roos. Managers of Modernization. Organization and Elites in Turkey (1950-1969). Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- Rourke, Francis E. Bureaucracy, Politics, and Public Policy. Boston: Little, Brown and Company, 1969.
- Scott, William G. (ed.) Organization Concepts and Analysis. Belmont, California: Dickenson Publishing Company, Inc., 1969.
- Selznick, Philip. TVA and The Grass Roots. Berkeley: University of California Press, 1949.
- Siffin, William J. (ed.) Toward the Comparative Study of Public Administration. Bloomington: Indiana University Press, 1957.
- Simon, Herbert. Administrative Behavior. New York: McMillan and Company, 1961 First edited in 1945.
- Sociología de la Administración Pública Española. Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caidos, 1968.
- Staley, Eugene. The Future of Underdeveloped Countries. New York: Harper and Brothers, 1954.

- Stanley, David T. The Higher Civil Service. Washington. D.C.: The Brookings Institution, 1964.
- Taub, Richard P. Bureaucrats Under Stress. Berkeley: University of California Press, 1969.
- Thompson, Victor. Modern Organization. New York: Alfred Knopf, 1961.
- Urzúa, German. Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968). Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- Urzúa, German, y Ana María García. Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969). Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- Valencia Avaria, Luis. Anales de la República. Santiago: Imprenta Universitaria, 1951.
- Walker, Carlos. Historia de la Administración Santamaria. Santiago: Imprenta El Progreso, 1949.
- Weidner, Edward W. (ed.). Development Administration in Asia. Durham: Duke University Press, 1970.
- Weber, Max. From Max Weber: Essays in Sociology. Translation by H. H. Gerth and Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1946.
- _____. The Theory of Social and Economic Organization. Translation by A. M. Henderson and Talcott Parsons. New York: Oxford University Press, 1947.
- White, Leonard, et. al. Civil Service Abroad. Great Britain, Canada, France, Germany. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1935.
- Wright, Freeman J. The Upper Level Public Administrator in Ecuador. Quito: Editorial Fray Jacobo Riche, 1968.

PUBLICACIONES PERIODICAS

- Banks, Arthur S., "Modernization and Political Change: The Latin American and American-European Nations," Comparative Political Studies, Vol. 2, No. 4 (January 1970), 405-418.
- Bitar, Sergio, "La Estructura Económica Chilena y la Transición al Socialismo," Mensaje, No. 202-203 (Septiembre-Octubre 1971).

- Daland, Robert T., "Development Administration and the Brazilian Political System," Western Political Quarterly, 21 (June 1968), 325-339.
- Edinger, Lewis J., and Donald D. Searing, "Social Background in Elite Analysis: A Methodological Inquiry" American Political Science Review, Vol. LKI, No. 2 (June 1967), 428-445.
- Estadísticas Chilenas. Año III, Vol. 35. Santiago, 1968
- Long, Norton, "Power and Administration," Public Administration Review, Vol. 9 (Autumn 1949), 257-264.
- McClosky, Herbert, "Consensus and Ideology in American Politics," American Political Science Review, Vol. LVIII, No. 2 (June 1964), 361-382.
- El Mercurio (Santiago), Septiembre 4, 1970
- Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality," Social Forces, Vol XVIII (1940), 560-568.
- _____. "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action," American Sociological Review, Vol. I (1936), 894-904.
- Parrish, Charlos, and Jorge Tapia, "Welfare Policy and Administration in Chile," Journal of Comparative Administration, Vol. 1, No. 4 (February 1970), 455-476.
- Searing, Donald D., "The Comparative Study of Elite Socialization," Comparative Political Studies, Vol. I, No. 4 (January 1969), 471-500.
- Segal, Bernard E., "Modernismo, Satisfacción y Radicalismo entre los Funcionarios de un Servicio Nacional de Salud," Cuadernos Médico-Sociales, Vol. IX, No. 2 (Junio 1968), 18-29.
- _____. "Trabajo, Iniciativa e Insatisfacción en un Hospital del Servicio Nacional de Salud," Cuadernos Médico-Sociales, Vol. IX, No. 4 (Diciembre 1968), 29-41
- Sherrill, Kenneth, "The Attitudes of Modernity," Comparative Politics, Vol. I, No. 2 (January 1969), 184-210.
- Siegel, Gilbert, and Kleber Nascimento, "Formalism in Brazilian Administrative Reform: The Example of Position Classification," International Review of Administrative Sciences, 3 (1966), 174-184.

Sunkel, Osvaldo, "Cambios Estructurales, Estrategias de Desarrollo y Planificación en Chile," Cuadernos de La Realidad Nacional, No. 4 (Junio 1970), 31-49.

Tsantis, Andeas C., "Political Factors in Economic Development," Comparative Politics, Vol. 2, No. 1 (October 1969), 63-78

Tiryakian, Edward A., "Occupational Satisfaction and Aspiration in an Underdeveloped Country, The Philippines," Economic Development and Cultural Change, VII (July 1959), 437ff.

Las Ultimas Noticias (Santiago), Mayo 29, 1971.

Statistical Yearbook 1970. New York: United Nations, 1971.

Valenzuela, Arturo, "The Scope of The Chilean Party System: A Synchronic Analysis," Comparative Politics, Vol. 4, No. 2 (January 1972), 179-199.

TRABAJOS NO PUBLICADOS

Ayres, Robert L., "Some System-Level Implications of Elections in the Communes and Provinces of Chile, 1957-1967." Teis doctoral no publicada, Universidad de North Carolina, 1970.

Flores, E., et al., "Compadrazgo, Estructura Social y Grupos de Referencia," Santiago: FLACSO, 1959. (Mimeo)

Johnson, Dale L., "Industrialization, Social Mobility, and Class Formation in Chile." (Mimeo).

Huneus, Pablo, "Formas de Inacción de la Burocracia Estatal Chilena." Santiago: Instituto de Sociología de la Universidad de Chile. (Mimeo).

Sandoval, Andres, "Las Normas Técnico-Administrativas en la Administración Chilena. Su Complementación con las Normas Jurídicas." Santiago: INSORA (Mimeo)

Silva Teran, Carlos, and Hogo Zunino Zunino, "Estudio para Evaluar la Importancia del Sector Público en una Economía Latinoamericana." Santiago: ILPES, 1967. (Mimeo).

Sinding, Steven, "Political Development and Economic Growth in Chile." Tesis doctoral no publicada, Universidad de North Carolina, 1970.

Valenzuela, Arturo, "Clientelistic Politics in Chile: An Analysis of Center-Local Linkages." Tesis doctoral no publicada, Universidad de Colombia, 1972

NOTAS

INTRODUCCION

1. Fred W. Riggs, "Administrative Development: An Elusive Concept" in John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics, Administration, and Change (New York: Mc Graw-Hill, Inc., 1966), pp. 225-255.
2. Gunnar Myrdal, Asian Drama (New York: Pantheon, 1968), vol. I, p.47.
3. La intensidad de la privación relativa es mayor respecto de valores económicos, siguiéndole en importancia la seguridad y la necesidad de comunicación y por último la participación política, la realización personal, el status y la coherencia ideológica. Hay datos de 12 países que representan a 863 millones de personas en Hadley Cantril, "The Pattern of Human Concern" (1965), citado por Ted R. Gurr, Why Men Rebel (Princeton: Princeton University Press, 1970), p. 70.
4. Comparto la posición que sostiene Myrdal en su "Asian Drama" no sin mencionar que aunque se trata de una preferencia valorativa tiene una fundamentación empírica. Efectivamente, y a pesar del optimismo analítico de los primeros años de la década del sesenta, hay escasa evidencia empírica en el sentido de que el desarrollo económico venga necesaria y crucialmente determinado por otros factores que decisiones basadas en consideraciones específicamente económicas o que el desarrollo político sea el producto necesario de otros factores que decisiones específicamente políticas. Ver un resumen impresionante de teorías e investigación sobre desarrollo económico en Benjamin Higgins, Economic Development (New York: W.W. Norton and Company, Inc., 1968), pp. 55-362. En relación con el desarrollo político ya en los años cincuenta este punto fue explicitado por Eugene Staley en su The future of Underdeveloped Countries (New York: Harper and Brothers, 1954), ch. 4. Aunque la "generación optimista" de Lerner, Lipset, Cutright y Deutsch ha venido trabajando en la dirección contraria, los resultados de la más sofisticada investigación reciente apoyan la hipótesis de que el desarrollo político es un fenómeno más bien independiente de los factores socioeconómicos. Sobre este punto véanse Irma Adelman and Cynthia Taft Morris, Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967); Andreas C. Tsantis, "Political Factors in Economic Development" Comparative Politics, vol. 2, n. 1, (Oct. 1969), pp. 63-78; Arthur S. Banks, "Modernization and Political Change: The La-

tin American and American-European Nations", Comparative Political Studies, vol. 2, n. 4 (Jan. 1970), pp. 405-418.

5. Fred Riggs, op. cit. Este es un tema recurrente en todos los trabajos de este autor.

6. Gunnar Myrdal, op. cit., pp. 33, 34.

7. Este parece ser un punto de consensus entre los autores. Sin pretender ser exhaustivo cabe mencionar a Anibal Pinto, Chile, Un Caso de Desarrollo Frustrado (Santiago: Editorial Universitaria, 1953), pp. 182-84; Eduardo Frei, La Verdad Tiene su Hora (Santiago: Editorial Pacífico, 1955), pp. 23-44; Luis Escobar Cerda, Organización para el Desarrollo Económico (Santiago: Editorial Universitaria, 1961), pp. 92-98; Andrés Sandoval, "Las Normas Técnico-Administrativas en la Administración Chilena. Su Complementación con las Normas Jurídicas" (Santiago: INSORA, mimeographed); Carlos Neely, Cambios Políticos para el Desarrollo (Santiago: Editorial Universitaria, 1968), pp. 76-79, 103-20; Richard Fehnel, "Chile" in John Honey (ed.), Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America (Syracuse: Syracuse University Press, 1968), pp. 111-140; James Petras, Politics and Social Forces in Chilean Development (Berkeley: University of California Press, 1969), p. 296; Charles Parrish and Jorge Tapia, "Welfare Policy and Administration in Chile", Journal of Comparative Administration, vol. 1, n. 4 (Feb. 1970), pp. 455-76. El estudio más reciente y más comprehensivo (aunque no muy riguroso ni sistemático) sobre la Administración Pública chilena trata ampliamente este punto. Ver Germán Urzua Valenzuela y Ana María García Barcelatto, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969) (Santiago: Editorial Jurídica, 1971), pp. 19-97, 159-98. En el mismo estudio se incluye una lista de artículos de periódico desde 1925 hasta 1967 relativos a la burocracia. Ver páginas 231-54.

8. Los chilenos suelen referirse a las reformas administrativas como "programas de racionalización" e incluso existe una Oficina Central de Racionalización de la Administración Pública (OCRAP). También hay oficinas de racionalización en los más importantes servicios públicos. Sin embargo dichos programas de racionalización suelen orientarse según los principios clásicos de administración, enfoque que creo hay que corregir (no rechazar) teniendo conciencia de ciertos parámetros no administrativos que implican serias limitaciones en la aplicación práctica de esos principios. La "receta" típica para la reestructuración de un servicio se puede encontrar en los estudios ya citados de Escobar o Sandoval, por ejemplo. Curiosamente el estudio de Escobar ofrece un diagnóstico de la administración chilena que en 1961 no es esencialmente diferente del padrón que Eugene Staley formulara en 1954 pensando en todos los países subdesarrollados. Véase Staley, op. cit., pp. 234-36.

9. El concepto de "sistema de reconciliación" es de David Apter.

Ver su The Politics of Modernization (Chicago: The University of Chicago Press, 1965), pp. 396-402. Respecto de los diferentes padrones de administración para el logro de diversas metas sociales véase LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development", en su libro Bureaucracy and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 14. La relevancia de las metas del sistema como clave para la formulación de programas de reforma administrativa es puesta de manifiesto por Edward W. Weidner, "Development Administration: A New Focus for Research", en Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (eds.), - Papers in Comparative Public Administration (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan, 1962), pp. 97-116.

10. Una caracterización detallada de este organismo en la parte primera del capítulo II.

11. J. LaPalombara, op. cit., p. 8. El mismo tipo de reflexión pero aplicada al caso chileno puede encontrarse en Petras, op. cit., pp. 293, 294. Sobre técnicas de muestreo y procedimientos de entrevista ver Apéndice I.

12. Estrictamente hablando satisfacción y formalismo tal como han sido medidos en este estudio no implican inequívocamente un determinado comportamiento (ver capítulo IV). Sin embargo, se parte aquí del supuesto de que sí se relacionan con comportamientos que son relevantes para la eficiencia administrativa. Efectivamente, satisfacción y formalismo serán tratados como indicadores de rendimiento eficaz, dimensión que claramente implica un comportamiento.

CAPITULO I

1. Diversos autores han trabajado desde un enfoque ecológico. Ver el análisis histórico de Samuel Eisenstadt en su The Political System of Empires (Glencoe, Ill.: The Free Press of Glencoe, 1963); y también el trabajo clásico de Fred Riggs, Administration in Developing Countries - (Boston: Houghton Mifflin Company, 1964).

2. Huntington considera que Chile tiene un sistema político de tipo "whig" dados su alta ratio entre institucionalización y participación así como su nivel medio de participación política. Ver Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies, (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 80. Riggs piensa que en Chile hay una burocracia "equilibrada" y, por tanto, relativamente competente y con adecuada capacidad de respuesta. Ver Fred Riggs, "The Structures of Government and Administrative Reform", in Ralph Braibanti (ed.), Political and Administrative Development (Durham, N.C.: Duke University Press, 1969), p. 271.

3. Sobre este último punto véase un estudio reciente sobre política local en Chile de Arturo Valenzuela, "Clientelistic Politics in Chile: An Analysis of Center-Linkages" (Tesis doctoral, Universidad de Columbia,

1971) capítulo 2. Una breve descripción de la administración local chilena puede encontrarse en la obra clásica de Federico Gil, The Political System of Chile (Boston: Houghton Mifflin Company, 1966), pp. 128-33. Sobre el perfil histórico de la administración local remito al lector a la ya citada tesis de Valenzuela, capítulo 8.

4. Ver A. Valenzuela, op. cit., capítulos 1,4,6 y 7.

5. Gil, op. cit., pp. 99-103.

6. Ibid., pp. 104-5.

7. En el Ministerio de Defensa existen tres subsecretarías; dos en el Ministerio de Economía y otras dos en el de Trabajo. Véanse Gil, op. cit., p. 104; y Germán Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969) (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971), pp. 118-119.

8. Urzúa y García, op. cit., pp. 205-9. Hay una relación de organismos descentralizados en F. Gil, op. cit., pp. 134-39.

9. En relación con el desarrollo de estos organismos como respuesta a la necesidad de industrialización y desarrollo remito a Gil, op. cit., pp. 134-39.

10. Urzúa y García, op. cit., pp. 211-212.

11. Sobre la dinámica presupuestaria en el Congreso véase Valenzuela, op. cit., capítulo 7. Hay una descripción del procedimiento presupuestario en la obra del Instituto de Economía, El Proceso Presupuestario Fiscal Chileno (Santiago: Instituto de Economía, 1958).

12. Ibidem.

13. Urzúa y García, op. cit., pp. 223-24

14. Richard Fehnel, "Chile" en el libro de John Honey (ed.), Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America (Syracuse: Syracuse University Press, 1968), p. 137.

15. Osvaldo Sunkel, "Cambios Estructurales, Estrategias de Desarrollo y Planificación en Chile (1938-1969)", Cuadernos de la Realidad Nacional, n. 4 (Junio, 1970), pp. 31-49.

16. Sunkel, op. cit.. En base a un cierto número de entrevistas con altos funcionarios, A. Valenzuela ha mostrado como éstos no prestan atención a las indicaciones de los planificadores pero sí a las de los políticos, particularmente de los parlamentarios. Valenzuela, op. cit., capítulo 7.

17. Manual de la Organización del Gobierno de Chile (Santiago: Dirección de Presupuestos, 1960), p. 535. Hay un resumen en Gil, op. cit., pp. 79-99.

18. Gil, op. cit., p. 97.

19. Fehnel, op. cit., p. 135.

20. Urzúa y García, op. cit., pp. 225-27.

21. Ibid. p. 227

22. Hay evidencia parcial sobre este último punto en la opinión de los funcionarios de la administración local sobre la capacidad de control real por parte de la Contraloría. Véase Valenzuela, op. cit., capítulo 2.

23. Gil, op. cit., p. 99.

24. Ibid., pp. 100-101.

25. Urzúa y García, op. cit., p. 204.

26. Solo durante 1968 la Contraloría evacuó 1.109 dictámenes de este tipo sobre asuntos legales y financieros para las Corporaciones locales. Valenzuela, op. cit., capítulo 2.

27. Urzúa y García, op. cit. pp. 224-27.

28. Este porcentaje es del 6,8 cuando se considera solo a la administración centralizada, civil y militar. Véase la tabla 1.9.

29. Hacia mediados de la década del sesenta esta densidad era de 40 habitantes por funcionario público en Italia; 51 en España; 26 en Francia; y 22 en Alemania. Ver el trabajo de Julio Feo y José Luis Romero, "La Administración Pública Comparada en Tres Países Continentales: España, Francia, y Alemania," en Sociología de la Administración Pública Española (Madrid: Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1968), p. 333. El dato de Chile se ha calculado con información del trabajo de Fehnel, op. cit., p. 135.

30. La importancia del proceso de nacionalizaciones queda bien ilustrada en la siguiente lista de expropiaciones (la información ha sido obtenida de la prensa chilena): nacionalización de las minas de cobre que originan el 80% de las exportaciones del país y la cuarta parte de los ingresos fiscales --y cuya producción junto con la de nitrato significaba el 5.5% del PNB en 1971; expropiación, solo durante el primer año de la administración de Allende, de más de tres millones de hectáreas de tierra cultivable (esta es aproximadamente la extensión expro-

piada por la administración de Frei entre 1964-1970); la adquisición por parte del Estado de la mayoría de las acciones de la banca privada que en 1970 acumulaba el 44.5% de todos los depósitos (en marzo de 1972 quedaban solo 5 de los 26 bancos privados donde el Estado aún no había adquirido la mayoría de las acciones); adquisición por parte del Estado de la más importante empresa editorial, Zig-Zag que en 1971 tenía 900 empleados; de las fábricas textiles "Bellavista Tomé" en Febrero de 1971 (con 1.400 empleados) y "Paños Flap Tomé" en Marzo de 1971; expropiación de la filial chilena de ITT, de "Alimentos Purina S.A." y "NIBSA" (ambas compañías americanas) en 1971 y 1972. Con posterioridad a estas fechas se produjeron otras expropiaciones, si bien el gobierno y la oposición no lograron ponerse finalmente de acuerdo sobre el contenido de un proyecto de ley que pretendía fijar en forma definitiva los límites de los sectores público, privado y mixto de la economía.

31. "Desarrollo derivado" es un concepto opuesto al de desarrollo original o el alcanzado por las sociedades inicialmente industriales. Ver Henry C. Wallich, "Some Notes Towards a Theory of Derived Development", en A. N. Agarwala and S.P. Singh (eds.), The Economics of Underdevelopment (New York: Oxford University Press, 1969), pp. 189-204.

32. Tal es el punto de vista de Anibal Pinto, Chile, Una Economía Difícil (México: Fondo de Cultura Económica, 1964).

33. Ver Carlos Silva y Hugo Zunino, "Estudio para Evaluar la Importancia del Sector Público en una Economía Latinoamericana" (Santiago: - ILPES, Instituto Latino-Americano de Planificación Económica y Social, mimeographed 1967).

34. Para el mismo año, he aquí algunos porcentajes relativos a otros países latinoamericanos y europeos: Colombia 14%; Ecuador 14%; México 7%; Venezuela 20%; Estados Unidos 20%; Italia 21 %; España 15%. Estos porcentajes se han calculado con la información del Statistical Yearbook 1970 (New York: United Nations, 1970), pp. 575-79, 633-706.

35. Véase El Proceso Presupuestario Fiscal Chileno, op. cit.

36. La cifra era en Chile del 31.2% en 1960-1961 y del 40% al final de la década. Para el periodo 1967-1968 la cifra en Argentina y Brasil era del 27%; 22% en Venezuela; 20% en Perú; 16.6% en México; y 14.7% en Colombia. Son datos de CEPAL tomados del trabajo de Sergio Bitar, "La Estructura Económica Chilena y la Transición al Socialismo", Mensaje, N. 202-203 (Septiembre-Octubre 1971), p. 405.

37. Se puede encontrar información para el periodo 1961-1964 en James Petras, Politics and Social Forces in Chilean Development (Berkeley: The University of California Press, 1969), p. 44.

38. El porcentaje para México es del 40.8%; 38.8% en Brasil; 37.1% en Argentina; 34.1% en Perú; y 28.6% en Colombia. Véase Bitar, op. cit., p. 405.

39. Ibidem.

40. Véase Chile (Santiago: CELADE, 1969) p. 171.

41. El Proceso Presupuestario Fiscal Chileno, op. cit.

42. Juan Grocco Ferrari, "Recursos del Gobierno", en Geografía - Económica de Chile (Santiago: CORFO, 1966), pp. 318-19.

43. Oscar Muñoz, Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965 (Santiago: Instituto de Economía y Planificación, 1968), pp. 48-49.

44. Chile (Santiago: CELADE, Centro Latino-Americano de Demografía, 1969).

45. Publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos (Santiago, 1966).

46. Instituto de Economía, Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956 (Santiago: Editorial Universitaria, 1956). Para 1970 ver El Mercurio (Santiago), Septiembre 4, 1970.

47. La tasa de inscripción en el registro como porcentaje del total de personas que podrían legalmente votar se ha mantenido alrededor del 40% desde 1920 a 1964, año en que se elevó al 70%. Esta información debe considerarse adicional a la de la tabla 1.4 y está tomada de Steven Sinding, "Political Development and Economic Growth in Chile" (tesis doctoral, Universidad de North Carolina, 1970), Apéndice. Sobre el carácter limitado de la participación política en Chile, y dentro de un contexto latinoamericano, se pueden encontrar datos relativos a los años cincuenta y sesenta en Irving Louis Horowitz, "Electoral Politics, Urbanization, and Social Development in Latin America," en Irving Louis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi (eds.), Latin American Radicalism (New York: Random House, Inc., 1969), p. 158. Martín Needler, Political Development in Latin America (New York: Random House, Inc. 1968), p. 90.

48. Desde 1830 todos los presidentes de Chile han sido elegidos constitucionalmente y terminado su mandato sin ser depuestos. Excepciones han sido el conflicto militar de 1891 que llevó al suicidio al Presidente Balmaceda; el periodo de golpes y contragolpes de 1925-1931; y finalmente el golpe de 1973.

49. Se puede encontrar un buen resumen sobre la trayectoria y características de estos partidos en Gil, op. cit., pp. 245-97.

50. Este es un punto central en la teoría de Charles Anderson sobre los sistemas políticos latinoamericanos; la coexistencia entre viejos y nuevos actores de la arena política, resultado de un proceso de toma y daca en que los nuevos partidos aceptan las reglas del juego a cambio de que los viejos les ayuden a legitimarse. Véase Charles Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics" (Vanderbilt University: Graduate Center for Latin American Studies, 1963).

51. Esta información pertenece a un trabajo aún no publicado de Arturo Valenzuela y Rafael López Pintor.

52. Sobre este punto debo remitirme a tres estudios recientes: Robert L. Ayres, "Some System-Level Implications of Elections in the Communes and Provinces of Chile, 1957-1967" (Tesis doctoral, Universidad de North Carolina, 1970), pp. 349-52; la ya citada tesis doctoral de A. Valenzuela, sobre todo el primer capítulo; y el trabajo de este último autor, "The Scope of the Chilean Party System: A Synchronic Analysis," Comparative Politics, vol. 4, No. 2 (Enero 1972), pp. 179-199.

53. Valenzuela, "The Scope of the Chilean Party System."

54. Para Riggs una burocracia está politizada en la medida en que sus principales intereses se centran en la adquisición de poder más que en la ejecución de las decisiones gubernamentales. Véase Fred W. Riggs, "The Structures of Government and Administrative Reform", en Ralph Braibanti (ed.), Political and Administrative Development (Durham, N.C.: Duke University Press, 1969), pp. 258-62; Joseph LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development", en LaPalombara (ed.), Bureaucracy and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 21.

55. Ver Samuel Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development", en LaPalombara (ed.), op. cit., p. 117.

56. Esta es la opinión que más prevalece entre los autores. Véase Karl Friedrich, "Political Development and the Objectives of Modern Government", en Braibanti (ed.), op. cit., p. 218; Ralph Braibanti, "External Inducements of Political-Administrative Development: An Institutional Strategy", en Braibanti (ed.), op. cit., p. 3; LaPalombara, "Values and Ideologies in the Administrative Evolution of Western Constitutional Systems", en Braibanti, op. cit., p. 218; Alfred Diamant, "Political Development: Approaches to Theory and Strategy", en John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics, Administration and Change (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1966), pp. 17-28. Puede encontrarse un resumen reciente de las diferentes posiciones en Ferrel Heady, "Bureaucracies in Developing Countries", en Fred W. Riggs, (ed.), Frontiers of Development Administration (Durham, N.C.: Duke University Press, 1971), pp. 464-71.

57. Puede encontrarse una relación de las instituciones administrativas chilenas en los trabajos ya mencionados de Gil, Fehnel, Silva y Zunino, y Urzúa y García.

58. Véase Osvaldo Sunkel, "Cambios Estructurales, Estrategias de Desarrollo y Planificación en Chile (1938-1969)", op. cit.

59. Frank P. Sherwood, "The Problem of the Public Enterprise", en Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration, op. cit., pp. 348-74.

60. La actividad mediadora de los parlamentarios en el funcionamiento administrativo dentro del marco de las relaciones entre los gobiernos central y local en Chile ha sido recientemente estudiada por Arturo Valenzuela en su tesis doctoral a que ya he aludido.

61. Alfred Diamant, "The French Administrative System: the Republic Passes, but the Administration Remains", en William J. Siffin (ed.), Toward the Comparative Study of Public Administration (Bloomington: Indiana University Press, 1957), pp. 182-218.

62. Una comparación ilustrativa entre el sistema de partidos francés y chileno puede encontrarse en Valenzuela, "The Scope of the Chilean Party System", op. cit.

63. Respecto a Francia me vuelvo a remitir al trabajo de Diamant. Véase también Leonard White, Civil Service Abroad (New York: McGraw-Hill, 1935).

64. Charles E. Denton, Patterns of Costa Ricans Politics (Boston: Allyn and Bacon Inc., 1971), pp. 39-43.

65. James Petras, op. cit., p. 289.

66. LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development", en LaPalombara (ed.), op. cit., p. 16; y Samuel Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development", en LaPalombara (ed.), op. cit., pp. 109, 110.

67. Riggs, "Bureaucratic Politics in Comparative Perspectives", en Riggs (ed.), op. cit., pp. 375-414.

68. Riggs, "Bureaucrats and Political Development", en LaPalombara (ed.), op. cit., p. 130.

69. La expresión es de Riggs, "Bureaucratic Politics in Comparative Perspectives", en Riggs (ed.), op. cit., p. 411.

70. Riggs, "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective". Ver también Reinhard Bendix, Nation Building and Citizenship (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964), pp. 126,127. Como hace tiempo señalara Lipset, "La tradición y el concepto de un servicio civil basado en el mérito y no en el patronazgo estuvieron relacionados en muchos países con las necesidades de los grupos empresariales dominantes que demandaban un servicio barato y eficiente por parte del Estado ... Esta idea de un servicio civil basada en el mérito no fue puesta en cuestión mientras la política partidista se redujo a contiendas entre grupos que estaban de acuerdo en cuanto a las orientaciones y actividades básicas del Estado y la Sociedad". Revisando la situación en diversos países Lipset muestra cómo se abandona el sistema del mérito particularmente - cuando un gobierno se desvía de los valores y objetivos de administraciones precedentes. Véase Seymour Martin Lipset, "Bureaucracy and Social Change" en Robert K. Merton et al. (eds.), Reader in Bureaucracy (New York: The Free Press, 1952), pp. 221-32; el texto entre comillas está en las pp. 221, 222. Algunos autores han argumentado que la administración chilena se empezó a corromper por los "despojos" en el último - tercio del siglo XIX una vez que se puso fin al régimen inspirado por Diego Portales a quien se suele considerar como principal inspirador y creador de las instituciones republicanas del país y abogado incondicional de la neutralidad administrativa (ver, por ejemplo, la referencia en Urzúa y García, op. cit., pp. 24,25,192). Como más adelante se demostrará en este trabajo, debe ser rechazada esta interpretación en el sentido de que Portales solo significó uno de los eslabones iniciales en el desarrollo de una teoría y práctica gubernamentales en pro de la eficiencia y neutralidad administrativas. Sin embargo, hay que resaltar el hecho de que todo el periodo de post-independencia, osea la primera mitad del siglo XIX, estuvo dominado por políticos orientados al comercio y los negocios y que fue una época de alto consensus político (ver la sección cuarta de este capítulo). Solo después del nacimiento de los partidos Radical y Democrático en el último cuarto del siglo la vida política chilena se hace conflictiva en términos que van más allá de las meras diatribas entre notables. Y es en este tiempo cuando se empieza con mayor frecuencia a criticar al gobierno de patronazgo y despojos. Al menos este dato es congruente con la hipótesis de Lipset.

71. Las Últimas Noticias (Santiago) Mayo 29, 1971.

72. Los datos provienen de una encuesta nacional de 1965. Ver Petras, op. cit., p. 318.

73. El desarrollo de estos conceptos está en Riggs, "Administrative Development: An Elusive Concept", en Montgomery and Siffin, op. cit.

74. Este tiempo suele ser de 5 a 30 años. Dada la falta de precisión de las fuentes biográficas no se ha fijado un límite a priori.

75. Ver estos conceptos en Riggs, "The Structures of Government and Administrative Reform", en Braibanti (ed.), op. cit., pp. 253-68.

76. Riggs, op. cit., p. 271.

77. La información biográfica procede de Jordí Fuentes y Lia Cortes, Diccionario Político de Chile (1810-1966) (Santiago: Editorial Orbe, 1967). Esta información se ha cotejado con la lista de ministros desde 1812 a 1951 en Luis Valencia Avaria, Anales de la República (Santiago: Imprenta Universitaria, 1951), T. I, pp. 280-465. En cuanto al periodo 1951-1967, que no está incluido en la obra de Valencia he trabajado con una estimación.

78. La tabla que sigue recoge el número de personas que han sido ministros en diferentes periodos, con o sin información biográfica disponible en este trabajo. A los primeros se refiere la tabla 1.6 del texto. Las diferencias entre los totales de estas dos tablas se deben a - que ciertas personas han sido varias veces ministros y en la tabla que sigue aparecen contabilizados más de una vez (no así en la tabla 1.6). Esto es debido a problemas metodológicos en la preparación de la tabla 1.5 donde hubo que calcular el total de personas que formaron parte del gabinete en cada periodo.

	<u>1818- 1860</u>	<u>1861- 1890</u>	<u>1891- 1925</u>	<u>1926- 1931</u>	<u>1932- 1951</u>	<u>1952- 1966</u>
Información Biográfica Disponible	48	52	127	39	110	75
No Disponible	21	40	133	36	73 est.	25

79. La tabla que sigue contiene para cada periodo el número de ministros que no han sido parlamentarios y el porcentaje de aquellos cuya identificación de partido aparece reseñada en la información biográfica.

<u>Periodo</u>	<u>No Parlamentarios</u>	<u>Identificación Conocida</u>
1818-1860	5	40 %
1861-1890	4	50
1891-1925	13	7
1926-1951	49	70
1952-1966	44	43

80. Ambas áreas están fundamentalmente cubiertas por instituciones gubernamentales.

81. Se trata sobre todo de ministros de las dos administraciones del Coronel Ibáñez del Campo; La dictadura de 1927 a 1931 y su mandato constitucional de 1952 a 1958.

82. Sobre la innovatividad administrativa de los gobiernos del Frente Popular ver los trabajos de Gilberto Flores y Constantine Menges citados por Robert Ayres, op. cit., p. 279.

83. Eduardo Frei, La Verdad Tiene su Hora (Santiago: Editorial del Pacífico, 1955).

84. Petras, op. cit.

85. Datos de encuesta de Petras, op. cit., pp. 323, 330-33.

86. Ibid., p. 292.

87. Ibid., p. 293.

88. Urzúa, Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968) (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970); y Urzúa y García, op. cit..

89. Urzúa, Evolución de la Administración Pública Chilena, pp. 11-12.

90. En 1822 la Tesorería General de Santiago destinaba a la administración militar el 83% de sus gastos mensuales y solo un 17% a la administración civil. En 1826 los sueldos de los funcionarios civiles significaban el 7% del presupuesto nacional. Los gastos militares ascendían al 35% del presupuesto nacional en 1844; al 77% en 1845 (ese año se redujeron sustancialmente los gastos de la administración civil pero no de la militar); al 38% en 1849 y al 32% en 1850. Estos porcentajes han sido calculados en base a los datos que suministra Urzúa, op. cit., pp. 35, 41, 78.

91. Urzúa, op. cit., pp. 23, 25, 40.

92. Urzúa, op. cit., pp. 17-20.

93. Ibid., pp. 20, 21, 36.

94. Ibid., p. 51.

95. Ibid., pp. 53-66

96. Ibid., p. 66.
97. A. Valenzuela, op. cit., capítulo 8
98. Urzúa, op. cit., pp. 54, 55.
99. Valenzuela, op. cit., capítulo 8.
100. Urzúa, op. cit., pp. 70, 71.
101. Valenzuela, op. cit., capítulo 8.
102. Urzúa, op. cit., p. 72.
103. Ibid., p. 77.
104. Ibid., pp. 85-88.
105. Ibid., pp. 74, 75.
106. Ibid., pp. 75, 76.

107. Ibid., p. 76. Todas estas medidas, adoptadas en la segunda mitad de la década de 1840, difícilmente hubieran tenido éxito bajo Portales y Rengifo, quien en 1832 ordenó el despido de un funcionario de la oficina de aduanas de Chiloé, contra el cual había fundados cargos, que no se pudieron probar judicialmente. Por lo cual hubo de abandonarse la vía penal y contentarse con el mero despido. Ver Urzúa, op. cit., p. 54.

108. Frederick B. Pike, Chile and the United States, 1880-1962 - (South Bend: The University of Notre Dame Press, 1963), p. 11; Federico Gil, op. cit., p. 37; Urzúa y García, op. cit., p. 24. Es sorprendente la persistencia del "mito" de Portales en el pueblo y la intelectualidad chilenos. Por ejemplo, y a pesar de la evidencia empírica en contrario acumulada por el mismo autor, Urzúa llega a afirmar que "la severa y eficiente organización administrativa creada por Portales se mantiene hasta 1891 y aún después". Ver Urzúa y García, op. cit., p. 24. Hay que mencionar que al final de este periodo se alzaron críticas contra el patronazgo político aunque, en realidad, en esta época todavía no se puede hablar de partidos sino de camarillas. Al final de su administración en 1861 Montt fue criticado de haber promovido a "una oleada de parásitos" con prodigalidad administrativa, ampliando las fuerzas armadas, multiplicando el número de empleos públicos, incrementando los sueldos de los funcionarios y "una larga cadena de favores" para recompensar a quienes le llevaron y apoyaron en la presidencia. Ver Cuadro Histórico de la Administración Montt (Valparaíso: Imprenta y Librería del Mercurio, 1861), pp. 397-89.

109. Aunque la Ley Orgánica de Ministerios de 1887 establece 7 ministerios, solo este departamento constituye realmente un servicio nuevo con una tarea nueva que realizar. En esa época había los siguientes ministerios: "Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra, Marina e Industria y Obras Públicas". Urzúa, op. cit., p. 105.

110. Urzúa, op. cit., pp. 91-99.

111. Sobre recursos públicos véase Urzúa, op. cit., pp. 99-104. El historiador Carlos Walker muestra cómo antes de la guerra los fondos públicos ascendían a 18 millones de Pesos, cantidad que se elevaba a 39 millones después de la guerra; más aún y en 1883 esta cantidad ascendía a 44 millones. Urzúa, op. cit., p. 104.

112. Información de un trabajo que está realizando Julio Samuel Valenzuela en la Universidad de Columbia.

113. Esta fue la primera vez en que se eligió Presidente por voto directo y ha sido considerada como el año de "la revolución del electorado" (ver Gil, p. 56). Sin embargo, y en términos de movilización, éste fue un año de contracción del sistema aunque bien puede ser considerado como un paso importante en el acceso de la clase media al poder.

114. Debo remitirme aquí al trabajo ya mencionado de Valenzuela y López Pintor.

115. En 1892 tuvo lugar una amplia reorganización de las plantillas y en el año siguiente tuvieron lugar otras cinco reformas de menor alcance, implicando todas ellas la creación de nuevos empleos. Otra importante reforma tuvo lugar en 1923, esta vez para reducir el número de cargos públicos. Ver Urzúa, op. cit., pp. 111-126.

116. Ibid.

117. Francisco A. Encina, Historia General de Chile (Santiago: Editorial Nascimento, 1949), T. XV, pp. 608-10 citado por Urzúa, op. cit., p. 89.

118. Urzúa, op. cit., p. 90.

119. Carlos Walker Martínez, Historia de la Administración Santamaría (Santiago: Imprenta El Progreso, 1889), T. I, capítulo XV, pp. - 154, 309-12 citado por Urzúa, op. cit., pp. 103, 104.

120. Estos testimonios de los diversos autores están, sin duda, coloreados por sus propias preferencias políticas. Sin embargo, deben ser al menos tomados como testimonio parcial de la existencia de ciertas

prácticas administrativas y políticas que, por lo demás, parece avalar la información empírica de las tablas que siguen.

121. Luis Galdamés, La Evolución Constitucional de Chile (Santiago: Imprenta y Litografía Balcells y Cía., 1925) citado por Urzúa, op. cit., p. 111.

122. F. Encina, op. cit., T. XX, p. 355 citado por Urzúa, op. cit., p. 111.

123. Luis Alberto Canales, El Regimen Económico del Estado y la Administración de la Hacienda Pública (Santiago: Imprenta y Litografía Universo, 1923), pp. 276-78 citado por Urzúa, op. cit., p. 113.

124. Dictámenes de Don Valentín Letelier, Riscal del Tribunal de Cuentas, 1891-1918, Dictamen de 4/8/1896. Citado por Urzúa, op. cit., 114.

125. Urzúa y García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena, op. cit. p. 50.

126. En cuanto al apoyo de los militares a las políticas de reforma social hay que decir que las Fuerzas Armadas apoyaron las reformas - del Presidente Alessandri que habían sido bloqueadas por el Congreso en 1924; respaldaron la vuelta de Alessandri al país en 1925 y llevaron a cabo ciertas reformas antes y después de 1927 (ver Gil, op. cit., pp. 58, 59). La dictadura de Ibáñez, sin embargo (1927-1931), estuvo más orientada hacia la política económica que a la reforma social y esto desde una perspectiva conservadora. Sin embargo, en 1932 se instaura una "República Socialista" militar que dura cien días durante los cuales se promulgaron una serie de reformas socio-económicas a las que el mismo Allende acudiría en los años 70 para llevar a cabo determinados programas.

La necesidad de lograr un más alto grado de eficiencia administrativa llevó al gobierno a contratar un equipo de expertos americanos (La Misión Kemmerer) para que reorganizasen las finanzas públicas. Uno de los efectos de aquel trabajo fue la creación de la Contraloría, órgano de control que ya ha sido descrito. Respecto a la intervención del gobierno en la economía ésta se inicia durante la dictadura de Ibáñez (ver Urzúa y García, op. cit., pp. 44-50).

Por lo que se refiere al incremento del empleo público como resultado de estrategias de recompensa política es bastante lógico suponer que en el inestable contexto de un sistema político en proceso de movilización el gobierno ajuste su política de empleo o las demandas o exigencias de los grupos políticos que le sirven de base. Aunque no es fácil determinar el volumen de empleados en plantilla que deben su cargo al patronazgo vis-á-vis quienes han llegado a éste por el mérito, unas frases del mismo Ibáñez son ilustrativas al respecto: "Debemos exigir que todos los funcionarios sean partidarios del gobierno, debiendo eliminarse no solo

a los enemigos, sino también a los indiferentes. Necesito que todos los puestos públicos y municipales o de cualquier servicio subvencionado por el Estado estén ocupados por personas afectas". Ver Urzúa y García, op. cit., p. 52.

127. El volumen de la "administración social" creció en 1925 fundamentalmente en las áreas de salud pública, beneficencia y de las Cajas o mutuas de empleados. En el área económica se crean sobre todo instituciones de crédito y control. Ver Urzúa, op. cit., pp. 45, 48.

128. En 1923 tiene lugar una reducción del personal. Urzúa, op. cit., p. 125.

129. Ver tabla 1.10.

130. Este hecho es aún más notable si se tiene en cuenta que solo nos estamos refiriendo para el periodo 1925-1940 a los artículos de tres periódicos.

131. Urzúa, op. cit., p. 169.

132. Es interesante dejar constancia de que la distribución de cargos públicos entre los partidos de la Unidad Popular se llevó formalmente a cabo mediante un sistema de "cuotas" según la importancia electoral de cada uno de ellos. Este tipo de pacto en la época de la República Parlamentaria levantaría las duras críticas de Galdamés aunque en aquel tiempo se trataba de una práctica clandestina. Véase la referencia a Galdamés en la nota 92 de este capítulo.

133. Ibid., p. 164.

134. Sin embargo --como Urzúa ha puesto de manifiesto y en contra de la opinión común-- este no es un rasgo típico del periodo Radical, sino un fenómeno bastante común ya antes de la primera presidencia Radical. Ver Urzúa y García, op. cit., pp. 53, 183.

135. Ibid., p. 53.

136. Ibid., p. 58. Hay información sobre los años 1960 en la nota 29.

137. Urzúa y García, op. cit., pp. 161, 183. El texto entre comillas es de la p. 184. Es interesante resaltar que el Congreso concedió al Presidente "facultades extraordinarias" para reformar la administración en 1923, 1926, 1927, 1930, 1931, 1942, 1947, 1953, 1956 y 1959. Después de 1964 tales facultades le fueron negadas al Presidente Frei. Ver Urzúa y García, op. cit., pp. 65-69.

138. Gil, op. cit., p. 79.

139. Urzúa y García, op. cit., pp. 186-89.
140. Ibid., p. 186. Durante la administración de Ibáñez se crearon las siguientes instituciones descentralizadas: "El Instituto de Seguros del Estado, El Banco del Estado, La Junta Nacional de Auxilio Escolar, La Empresa Marítima del Estado, La Empresa de Transportes Colectivos, La Empresa Nacional de Minería, La Corporación de la Vivienda". Durante la administración de Alessandri aparecen nuevas entidades autónomas como la "Empresa de Comercio Agrícola, Astilleros y Maestranzas de la Armada, La Empresa Portuaria de Chile, La Corporación de Reforma Agraria, La Caja Central de Ahorros y Préstamos". Los principales organismos autónomos de la administración de Frei fueron el "Instituto de Desarrollo Agropecuario, Instituto de Hidráulica, El Servicio Nacional del Empleo, La Corporación del Cobre, La Corporación de Servicios Habitacionales, La Corporación de Obras Urbanas, La Corporación de Mejoramiento Urbano, La Oficina de Planificación Nacional". Ver Urzúa, op. cit., pp. 179-218.
141. Urzúa y García, op. cit., p. 183.
142. Ibidem.
143. Ver sus afirmaciones específicas en Urzúa y García, op. cit.
144. Una breve descripción de este periodo puede encontrarse en Gil, op. cit., pp. 37-83.
145. Oscar Muñoz, op. cit., p. 26.
146. Hay un buen resumen de la evolución administrativa en Canadá, Francia, Inglaterra y Alemania en el libro de Leonard D. White, Civil Service Abroad. Great Britain, Canada, France, Germany (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1935).
147. Ibidem.

CAPITULO II

1. Véanse estos conceptos en Fred Riggs, "Administrative Development: An Elusive Concept," en John D. Montgomery y William J. Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics, Administration, and Change (New York: McGraw-Hill, Inc., 1966), pp. 225-255.
2. Las otras tres entidades son CORHABIT (Corporación de Servicios Habitacionales); CORMU (Corporación de Mejoramiento Urbano); y C.C.A.P. (Caja Central de Ahorro y Préstamo). Ver German Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969) (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971).

3. El programa de vivienda puede verse en el documento de la campaña de Frei, Chile 1964-1970, pp. 34-39. Hay más detalles sobre este organismo en el Manual de la Organización del Gobierno de Chile (Santiago: Dirección de Presupuestos, ministerio de Hacienda, 1966), pp. 428-436; Ley No. 16.391, Vivienda y Urbanismo (Santiago: Cepeda y Rodríguez, 1964); ver también Federico Gil, The Political System of Chile (Boston: Houghton Mifflin Company, 1966), pp. 184-185.

4. Urzúa, Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968) (Santiago: Editorial Jurídica, 1970), p. 130.

5. Ibid., pp. 153-154.

6. Urzúa y García, op. cit. p. 69.

7. Ver la tabla 1.1 del capítulo anterior.

8. Los porcentajes se han calculado sobre la información de Urzúa y García, op. cit., p. 146.

9. Ibid.

10. Ibid., pp. 145-146.

11. Una interesante evaluación del enfoque Weberiano y de las críticas que al mismo se han hecho puede hallarse en A. Diamant, "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed", en Ferrel Heady y Sybil L. Stokes (eds.), Papers in Comparative Public Administration (Ann Arbor: The University of Michigan, 1952), pp. 59-96. Ver También Martin Landau, "Political and Administrative Development: General Commentary", en Ralph Braibanti (ed.), Political and Administrative Development (Durham N. C.: Duke University Press, 1969), pp. 333-44.

12. F. Riggs, Administration in Developing Countries, (Houghton Mifflin Company, 1964). Ver También Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon (Chicago: The University of Chicago Press, 1964).

13. Riggs, Administration in Developing Countries. En cuanto a la investigación empírica en un contexto de sociedad industrial es habitual referirse, entre otras, a las obras de Philip Selznick, TVA and the Grass Roots (Berkeley: University of California Press, 1949); y Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy (Glencoe, Ill: The Free Press, 1954).

14. R. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality", en Merton et al., (eds.), Reader in Bureaucracy (New York: The Free Press, 1952) pp. 361-71; Fred Riggs, Administration in Developing Countries, pp. 174-95; Lucian W. Pye, Politics, Personality, and Nation Building (New Haven: Yale University Press, 1962).

15. Ver Max Weber, From Max Weber: Essays in Sociology, traducido al inglés por H. H. Gerth y Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1946), pp. 196-244; Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, traducido al inglés por A. M. Henderson y Talcott Parsons (New York: Oxford University Press, 1947), pp. 324-45. Se puede encontrar un resumen de la teoría de Weber en Peter Blau, Bureaucracy in Modern Society (New York: Random House, 1968, primera edición en 1956), pp. 28-31; Alfred Diamant, op. cit., p. 59; LaPalombara, "Values and Ideologies in the Administrative Evolution of Western Constitutional Systems", en Braibanti, op. cit., p. 172.

16. Sobre criterios de reclutamiento de personal en la burocracia chilena ver Urzúa y García, op. cit., pp. 177-85. La tabla 2.1 se ha elaborado poniendo juntas las respuestas a dos preguntas diferentes sobre el problema, una relacionada con el "deber ser" y otra con lo que en realidad ocurre. Véanse las preguntas 8 y 9 del cuestionario.

17. Podría argumentarse que los entrevistados tienden a identificarse con la Democracia Cristiana por ser el partido que estaba en el poder cuando se realizó la encuesta. Yo creo, sin embargo, que podría haber ocurrido precisamente lo contrario. Dada la persistencia con que la oposición criticara al PDC como "partido único de gobierno" --que había roto la tradición chilena de gobierno de coalición-- bien pudiera haber sucedido que muchos funcionarios democristianos se abstuvieran de declarar a las entrevistadoras su filiación política.

18. Desde Max Weber hasta nuestros días se ha desarrollado una abundante literatura en torno a estos principios, su funcionalidad para la buena marcha de la administración y su utilidad para las sociedades en rápido proceso de cambio. Remitimos al lector a alguna de las fuentes que marcan hitos en el tratamiento del tema: Merton et al. (eds.), Reader in Bureaucracy; James G. March and Herbert A. Simon, Organizations (New York: John Wiley and Sons, 1958); Peter M. Blau and W. Richard Scott, Formal Organizations (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962). En relación con los países en desarrollo ver Riggs, Administration in Developing Countries, y Riggs (ed.) Frontiers of Development Administration (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970).

19. Ver las preguntas 31, 33 y 32 respectivamente en el Apéndice III. La primera es una pregunta cerrada y las otras dos son abiertas. En la pregunta 33 (relativa a los medios para conseguir que se obedezca en casos de insubordinación) he clasificado bajo la categoría de "imposición autoritaria" respuestas tales como "recurrir a la autoridad", "informar a los superiores", "tomar las medidas necesarias contra el funcionario", "hacerse respetar", etc.

20. Riggs, Administration in Developing Countries, pp. 222-232, 280-285.

21. Ibid., pp. 317, 318, 350.

22. Ver preguntas 25, 26, 27 y 28 del cuestionario en el Apéndice III. Para elaborar la tabla he reducido considerablemente el número de categorías analíticas fundamentalmente porque la frecuencia relativa a muchas de las categorías de codificación originales era muy baja.

23. Riggs, *op. cit.*, pp. 226-28, 283-84. La información de la tabla procede de las respuestas a las "Hojas" 6 y 7 del cuestionario.

24. Los coeficientes de correlación de orden de rango de Spearman son bien ilustrativos al respecto; correlación .79 entre "política general" y "programas específicos"; .69 y .80 entre "política general" y "reclutamiento del personal" y "distribución del presupuesto" respectivamente; .80 y .54 entre "programas específicos" y "reclutamiento del personal" y "distribución del presupuesto" respectivamente; .18 entre "reclutamiento del personal" y "distribución del presupuesto".

25. En esta sección se tratan las preguntas 17, 18, 19, 20, 34 y 35 del cuestionario.

26. Esta es la expresión literal de algunos entrevistados.

27. A los entrevistados no se les pidió que dieran un orden a estos ítems sino que asignaran a cada uno de ellos un puntaje entre 1 y 4. La ordenación de este cuadro se ha calculado como en la tabla 2.5. La información básica está en la "Hoja" 4 del cuestionario.

28. Véanse los trabajos siguientes; Robert T. Daland, "Development Administration and the Brazilian Political System, Western Political Quarterly 21 (Junio 1968), 325-339; el mismo autor, Brazilian Planning: Development, Politics, and Administration (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967). James Petras, Politics and Social Forces in Chilean Development, p. 308. Freeman J. Wright, The Upper Level Public Administrator in Ecuador (Quito: Editorial Fray Jacobo Rique, 1969), pp. 19-23, 47-56, 61. José A. Silva Michelena, "The Venezuelan Bureaucrat", en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena (eds.), A Strategy for Research on Social Policy (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1967), pp. 114-117. Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 85. Muneer Ahmad, The Civil Servant in Pakistan (Karachi: Oxford University Press, 1964), pp. 93, 143. Manuel Gómez Reino y Francisco Andrés Orizo, "Burocracias Pública y Privada", en Sociología de la Administración Pública Española (Madrid: Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1968), p. 292. Fred W. Riggs, Thailand, The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu: East-West Center Press, 1966), capítulos V, VI. También en los Estados Unidos los altos funcionarios federales se quejan del exceso de papeleo aunque, en términos generales, tienen una visión positiva del funcionamiento administrativo. Véase David T. Stanley, The Higher Civil Service (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1964), pp. 61, 64.

CAPITULO III

1. Jack. W. Hopkins, The Government Executive in Modern Peru (Gainsville: University of Florida Press, 1967), p. 118.
2. Frederick L. Mosher, Democracy and the Public Service (New York: Oxford University Press 1968), Capítulo 1.
3. A principios de la década del sesenta el sector público en Chile absorbía al 42.8% de los profesionales de seis especialidades técnicas: arquitectura, dentística, ingeniería agrícola, cirugía e ingeniería forestal. INSORA, Recursos Humanos de la Administración Pública Chilena. Informe Complementario. Clasificación Ocupacional. (Santiago: INSORA, 1965) p. 26
4. James Petras, Politics, and Social Forces in Chilean Development (Berkeley: University of California Press, 1969), p. 302
5. En Chile el 58% de la población es menor de 25 años y un 28% adicional está entre los 25 y los 49 años. Ver Síntesis Estadística. Población Estimada al 30 de Junio de 1965 (Santiago: Dirección General de Estadística y Censos, 1967).
6. Petras, op. cit., p. 301.
7. Ver la ya citada Síntesis Estadística.
8. Sobre el proceso de urbanización en Chile vease la obra de Bruce H. Herrick, Urban Migration and Economic Development in Chile (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965).
9. Petras, op. cit., p. 305.
10. Ibid., p. 303
11. Ibid., p. 302.
12. Ibid., pp. 291, 321
13. Según una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEDOP), en 1967 el 64% de las personas en los grupos de más altos ingresos se autoclasificaban como de clase media mientras que en los grupos de ingresos medios tal porcentaje solo ascendía al 53.
14. En 1958 se declaraban católicos el 77% de los varones adultos de Santiago, porcentaje que ascendía al 87% entre las mujeres. Entre las personas que han pasado por la universidad sólo un 67% se declaraban católicos. de los católicos en general sólo un 12% van a misa el domingo; porcentaje que se reduce al 9% cuando se trata de la población comprendida entre 20 y 40 años. Estos porcentajes es posible que hoy sean aún más bajos. Ver Ruben Corvalán V., Estadísticas Chilenas (Santiago, 1968), Año III, vol. 35.

15. Petras, op. cit., p. 306

16. Dale Johnson ha mantenido recientemente que el proceso de industrialización chileno ha estado acompañado por una escasa movilidad social. Dale L. Johnson, "Industrialization, Social Mobility, and Class Formation in Chile" (copia mimeografiada).

17. Sobre las funciones que para el individuo tienen las asociaciones voluntarias en las sociedades en transición véase el trabajo de Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," en John D. Montjomery and William J. Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics, Administration, and Change (New York: McGraw-Hill, 1966), p. 83.

18. Reinhard Bendix, "Bureaucracy and the Problem of Power," en Merton et al. (eds.), Reader in Bureaucracy (New York: The Free Press, 1952), pp. 208, 209.

19. Gabriel Almond and Bingham Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston: Little Brown and Company, 1966). Sobre las variables pautadas de Parsons y Shils véase Talcott Parsons and Edward A. Shils, Toward A General Theory of Action (Cambridge: Harvard University Press, 1959), pp. 76 y ss.

20. Almond and Powell, op. cit., pp. 57-63.

21. R. Bendix, Nation Building and Citizenship (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1964), pp. 8, 9.

22. Sobre las características del hombre moderno véanse Almond and Powell, op. cit., p. 55; Daniel Lerner, The Passing of Traditional Society (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1968), pp. 47-52; Lucian Pye, Politics, Personality and Nation Building (New Haven: Yale University Press, 1964), pp. 51-54, 264-65; Kenneth Sherrill, "The Attitudes of Modernity," Comparative Politics, vol. I, n. 2 (January 1969), 184-210.

23. Talcott Parsons and Edward Shils, Toward a General Theory of Action (Cambridge: Harvard University Press, 1959), pp. 76 y ss.

24. En lo que se refiere a la elaboración de la escala véase R. Likert, "The Method of constructing an Attitude Scale," en M. Fiske, Attitude Theory and Measurement (New York: John Wiley and Sons, 1967), pp. 90-95 Ver los ítems de la escala en el Apéndice II.

25. Una interesante referencia la constituye el estudio de caso realizado en Francia por Michel Crozier en su Bureaucratic Phenomenon (Chicago: The University of Chicago Press, 1964), pp. 213-27.

26. Ver ítems en el Apéndice II.

27. Ya se ha hecho referencia al nivel de religiosidad de Chile en general y de los funcionarios en particular. Una interesante referencia histórica sobre los sentimientos religiosos del país en la época en que se produjo la separación entre la Iglesia y el Estado la constituye la obra de José Guillermo Guerra, La Constitución de 1925 (Santiago: Balcells y Co., 1929), especialmente las páginas 37-50.

28. Esta técnica proyectiva fue utilizada en el estudio de la burocracia egipcia. Ver Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 217.

29. Elaboración en el Apéndice II.

30. Sobre estos aspectos de la cultura chilena hay un trabajo de E. Flores et al., Compadrazgo, Estructura Social y Grupos de Referencia (Santiago: FLACSO, mimeo, 1959). Sobre la elaboración del test véase el Apéndice II.

31. El antagonismo entre nuevos y viejos valores así como entre nuevas y viejas tecnologías constituye la médula del proceso de modernización. Entiéndanse por "viejos" los valores de las sociedades no industriales que con posterioridad a la segunda Guerra Mundial se han tenido que enfrentar, más tarde o más temprano, con los valores de las sociedades industriales occidentales (lo que H. Levy ha llamado "el efecto disolvente" de tal enfrentamiento). Entiéndase por modernización el cambio hacia pautas culturales occidentales sobre todo en aquellos aspectos más relacionados con la ciencia y la tecnología (como es el caso de las estructuras y técnicas de administración). Este es el tipo de cambio que está teniendo lugar en la segunda mitad del siglo veinte. Se le ha llamado "modernización", entre otras razones, porque las personas afectadas por el mismo consideran que tal cambio implica "progreso" o mejora. En Chile, y basándose en el estudio de una muestra nacional de funcionarios, Petras concluye que las opiniones y comportamiento de estos últimos refleja una fusión cultural entre valores tradicionales y modernos. Ver James Petras Politics and Social Forces in Chilean Development, op. cit., pp. 314-316. A una conclusión parecida llega Hopkins en Perú si bien agrega que además los funcionarios son partidarios de que desaparezcan los elementos tradicionales con el fin de incrementar la eficiencia administrativa; Jack W. Hopkins The Government Executive of Modern Peru (Gainesville: University of Florida Press, 1967), p. 119. Conclusiones similares aparecen en estudios de países no latinoamericanos: Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt (Princeton: Princeton University Press, 1957), Capítulo 6; Lucian Pye, Politics, Personality, and Nation Building (New Haven: Yale University Press, 1962), Capítulos 8 y 15; Richard P. Taub, Bureaucrats under Stress (Berkeley: University of California Press, 1969), p. 190; Milton Esman, Administration and Development in Malaysia (Ithaca: Cornell University Press, 1972), Capítulo 4; Muneer Ahmad, The Civil Servant in Pakistan (Oxford University Press, 1964), pp. 96, 97; José Veloso Abueva, "Administrative Culture and Behavior, and Middle Civil Servants in the Philippines", in Edward W. Weidner (ed.), Development Administration in Asia (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970), pp. 177-186; Fred W. Riggs, Thailand, the Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu: East-West Center Press, 1966), Capítulos V, y VI.

32. Se ha dicho que en Chile, y a través del sistema educativo, se va transmitiendo de generación en generación la idea de que el empleo público es bueno porque proporciona seguridad aunque no riqueza. Ver Germán Urzúa y A.M. García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969) (Santiago: Editorial Jurídica, 1971), p. 160.

33. INSORA, op. cit., p. 26

34. Hay que suponer que los entrevistados no son plenamente conscientes de que la mayor parte de los médicos chilenos trabajan en el Servicio Nacional de Salud y tienen una situación económica parecida a la de dichos entrevistados. Es posible que los funcionarios entrevistados perciban al médico como profesional independiente o como alguien que, al menos teóricamente, puede optar por trabajar en su propia casa o clínica privada.

35. Herbert Simon, Administrative Behavior (New York: McMillan and Company, 1961; primera edición 1945) pp. 208-12.

36. Ver pregunta 6 del cuestionario.

37. Preguntas 11 y 12 del cuestionario

38. Las preguntas 13, 14 y 15 sirven de base al índice cuya elaboración se detalla en el Apéndice II.

39. Ver hoja 2 del cuestionario y consultar el Apéndice II sobre la realización de los test.

40. En relación con los sueldos parece que el descontento tiene una base estructural entre los funcionarios chilenos, sobre todo a nivel de técnicos. Ver el estudio de Petras, op. cit., pp. 168 , 169

41. Sobre la profesionalización de determinadas organizaciones véase el trabajo de Francis E. Rourke, Bureaucracy, Politics, and Public Policy (Boston: Little, Brown and Company, 1969), pp. 42-44, 95-98. El conflicto entre orientaciones profesionales y burocráticas ha sido objeto de estudio desde los años 40. Puede encontrarse un buen resumen de los estudios iniciales sobre el particular en Blau and Scott, Formal Organizations (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962), pp. 64-74. Un tratamiento más reciente del tema en Rourke, op. cit., pp. 40-61; y Amitai Etzioni, Modern Organizations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964), pp. 75-93.

42. Freeman J. Wright, The Upper Level Public Administrator in Ecuador (Quito: Editorial Fray Jacobo Ricken, 1968), pp. 12-18

43. Jack W. Hopkins, The Government Executive of Modern Peru, pp. 88, 89.

44. Ibid., pp. 100-105.

45. José A. Silva, "The Venezuelan Bureaucrat," in Bonilla and Michelena (eds.), A Strategy for Research in Social Policy, pp. 87, 107-109.

46. Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, p. 71.

47. Ibid., p. 86.

48. Ibid., pp. 93, 95, 99, 100.
49. Richard P. Taub, Bureaucrats under Stress, p. 75
50. Ibid., pp. 136-139.
51. Ibid., pp. 80-83.
52. Muneer Ahmad, The Civil Servant in Pakistan, pp. 77-80
53. Ibid., p. 92
54. Manuel Gómez Reino y Francisco Andrés Orizo, "Burocracias Pública y Privada," en Sociología de la Administración Pública Española, pp. 267.
55. Ibid., p. 307.
56. Ibid., pp. 258, 273.
57. David T. Stanley, The Higher Civil Service, p. 65.
58. Franklin P. Kilpatrick, Milton C. Cummings, and M. Kent Jennings, The Image of the Federal Service (The Brookings Institution, 1964), p. 166.
59. Stanley, op. cit., pp. 74, 75; Kilpatrick et al., op. cit., pp. 73-85.
60. Stanley, op. cit., pp. 70, 71
61. Stanley, op. cit., p. 67; Kilpatrick et al., op. cit., p. 138
62. Lewis J. Edinger and Donald D. Searing, "Social Background in elite Analysis: A Methodological Inquiry," APSR, N. 2 (June 1967), p. 431. En la misma línea curricular ver D.D. Searing, "The Comparative Study of Elite Socialization," Comparative Political Studies, vol. I, n. 4 (Enero 1969), pp. 471-500.
63. Edinger and Searing, op. cit., p. 431.
64. Edinger and Searing, op. cit.
65. Ibidem.
66. No se prestará mayor atención a las correlaciones expresadas por los signos + y - ya que no se han enunciado previamente hipótesis concretas en relación con cada una de las dimensiones de actitud.

CAPITULO IV

1. Exponentes destacados del enfoque de estudio de "la elite administrativa" son, entre otros, T.B. Bottomore con su estudio de la elite francesa; Edinger en Alemania; o Corson y Paul, Stanley, Warner, y Mann en los Estados Unidos. Ejemplos del enfoque "Sociológico" son

los estudios de Merton, Gouldner, Selznick, y otros. Buenos representantes del enfoque "cultural-sicológico" son Pye y Riggs.

2. Un buen resumen de las variables organizativas es el que hay en P. Blau and W. Scott, Formal Organizations (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962), pp. 59-193.

3. Blau and Scott, Formal Organizations (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962), Capítulo 2; Chester Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge: Harvard University Press, 1964, primera edición en 1938), pp. 82-86; Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston: Little, Brown and Company, 1967); Norton Long, "Power and Administration," Public Administration Review, vol. 9 (Otoño 1949), pp. 257-64; Herbert Simon, Administrative Behavior (New York: McMillan Company, 1957).

4. Véase la nota 7 de este capítulo.

5. Bert Hoselitz, "Levels of Economic Performance and Bureaucratic Structures" en la Palombara (ed.), Bureaucracy and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 174

6. Básicamente han sido dos las técnicas utilizadas para medir satisfacción en el trabajo. Una consiste en tomar como indicador de satisfacción los sentimientos positivos sobre el sueldo o salario, la intención de no abandonar el empleo, el prestigio otorgado al mismo etc. La otra trata de medir satisfacción como una dimensión psicológica que implica sentimientos de felicidad y realización en el propio trabajo. Esta segunda alternativa es la que he utilizado pensando que los sentimientos hacia las condiciones externas del trabajo y la actitud hacia uno mismo como persona que lo realiza pueden o no estar relacionadas entre sí. Uno de los objetivos de nuestro trabajo es precisamente averiguar si tal relación existe y con qué fuerza en las particulares condiciones de un país como Chile.

7. Robert T. Daland. está realizando un trabajo sobre Brasil. Ver Charles F. Denton, Patterns of Costa Rican Politics (Boston: Allyn and Bacon Inc., 1971), p. 41; Jack W. Hopkins, The Government Executive in Modern Peru, pp. 100-104; Jose A. Silva Michelena, "The Venezuelan Bureaucrat," en Bonilla and Silva (eds.), A strategy for Research on Social Policy, p. 92; Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon, pp. 22, 25; Samuel J. Eldersveld, V. Hanannadham, and A.P. Barnabas, The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy (Glencoe, Ill.: Scott, Foreman, and Company, 1968), pp. 72, 73; Edward A. Tiryakian, "Occupational Satisfaction and Aspiration in an Underdeveloped Country, The Philippines," Economic Development and Cultural Change, VII (July 1959), pp. 437ff.; Manuel Gómez Reino y Francisco Andrés Orizo, "Burocracias Pública y Privada," en Sociología de la Administración Pública Española, pp. 277, 285; Leslie L. Roos and Noralón P. Roos, Managers of Modernization. Organization and Elites in Turkey (1950-1969) (Cambridge: Harvard University Press 1971), pp. 89

145; Franklin P. Kilpatrick et al., The Image of the Federal Service, p. 50; David T. Stanley, The Higher Civil Service, pp. 61-63.

8. Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, p. 97; Jose A. Silva Michelena, op. cit., p. 92.

9. Ver preguntas 10 y 16 del cuestionario. La justificación de combinar estas dos preguntas en un índice de satisfacción es la siguiente: dada la inclinación del individuo a evitar y minimizar la in consistencia, cuando la persona se siente satisfecha en su trabajo -no importan las razones- tenderá a pensar y decir que lo que hace es algo interesante.

10. Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon (The University of Chicago Press, 1964); Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy (Glencoe Ill.: Free Press, 1954); Robert Merton, "Bureaucratic Structure and Personality" in Merton et al. (eds.), Reader in Bureaucracy (The Free Press, 1952); Lucian Pye, Politics, Personality, and Nation Building (New Haven: Yale University Press, 1962); Fred Riggs, Administration in Developing Countries (Houghton, Mifflin Company, 1964); Philip Selznick, TVA and the Grass Roots (Berkeley: University of California Press, 1949); Victor Thompson, Modern Organization (New York: Alfred Knopf, 1961).

11. Ver los ya clásicos trabajos de Merton, "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action," American Sociological Review, I (1936), pp. 894-904; y "Bureaucratic Structure and Personality," Social Forces, XVIII (1940), pp. 560-68. Ver también Victor A. Thompson, Modern Organizations (New York: Alfred A. Knopf, 1966); Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, op. cit.; En relación con los países en desarrollo ver Riggs, Administration in Developing Countries, op. cit., y Lucian Pye, Politics, Personality and Nation Building, op. cit.

12. Pablo Huneeus, "Formas de Inacción de la Burocracia Estatal Chilena" (Santiago: Instituto de Sociología, Universidad de Chile, mimeo); Carlos Neely, Cambios Políticos para el Desarrollo (Santiago: Editorial Universitaria, 1968), pp. 71-80; Andrés Sandoval, "Las Normas Técnico-Administrativas en la Administración Chilena" (Santiago: INSORA, mimeo); Germán Urzúa y Ana María García, Diagnóstico de la Burocracia Chilena, 1818-1969 (Santiago: Editorial Universitaria, 1971). Está también la opinión de los autores americanos. Ver James Petras, Politics and Social Forces in Chilean Development, op. cit., pp. 299 y ss., y Richard Fehnel, "Chile," en John Honey (ed.), Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America (Syracuse University Press, 1968), pp. 11-140.

13. Ver nota 12.

14. Ver escala en el Apéndice II.

15. Hoja 3 en el cuestionario (Apéndice III).

16. Pregunta 23.

17. Pregunta 36.

18. Un caso interesante relativo a las encuestas de opinión es el que aparece en el trabajo pionero de Phillip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Society," en David E. Apter (ed.), Ideology and Discontent (Glencoe, Ill.: The Free Press of Glencoe, 1964), pp. 227-34; y también en Herbert McClosky, "Consensus and Ideology in American Politics," AJSR, vol. LVIII, n. 2 (Junio 1964), pp. 361-82. Evidencia empírica sobre el particular, esta vez en un contexto burocrático, puede encontrarse en Crozier, op. cit., p. 80

19. Debo agradecer aquí las sugerencias de Arturo Valenzuela sobre formalismo como función de distintos tipos de factores.

20. Ver los estudios mencionados en nota 10 de este capítulo.

21. Gilbert Siegel and Kleber Nascimento, "Formalism in Brazilian Administrative Reform: The Example of Position Classification," 3 Int. Review of Administrative Sciences (1966), pp. 174-184; Freeman J. Wright, The Upper Level Public Administrator in Ecuador, pp. 19-23; Jack W. Hopkins, The Government Executive of Modern Peru, pp. 113-117.

22. Lucian Pye, Politics, Personality, and Nation Building, Capítulos 15, 16; M. Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, Capítulo 7; Fred W. Riggs, Thailand, pp. 211-398.

23. Riggs, Administration in Developing Countries, pp. 15-19

24. Originalmente el índice abarcaba cuatro valores (0,1,2,3) según el número de respuestas formalistas en las tres dimensiones que ya he señalado. Para simplificar el análisis hemos agrupado a los entrevistados en solo estas dos categorías.

25. Podría llegarse a esta conclusión desde la hipótesis de Merton Riggs o Pye sobre comportamientos formalistas. Ver las referencias de la nota 10. En el estudio de la burocracia egipcia se encontró una relación positiva entre formalismo y satisfacción. Ver M. Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, Capítulos 7.

26. Hoselitz, op. cit., pp. 180-82

27. Véase el tratamiento que hace del tema L. Pye, op. cit., pp. XVIII y ss., 42-56. Riggs, Administration in Developing Countries, pp. 176-84.

28. León Festinger, A Theory of Cognitive Dissonance (Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1957).

29. José A. Silva Michelena, "The Venezuelan Bureaucrat," en Bonilla and Silva (eds.), A Strategy for Research on Social Policy, pp. 86-119

30. He aquí la matriz de correlación de las variables cultura-

les. Ninguno de los coeficientes (gamma) es significativo a un nivel de .05 o superior.

	Tradic.	Patern.	Racion.	Nepot.
Tradicionalismo		.23	.10	.03
Paternalismo			.00	.12
Racionalismo				.07
Nepotismo				

31. Hay un resumen de los imperativos estructural organizacionales tal como los ha tratado la literatura sociológica en James G. March and Herbert A. Simon, Organizations (New York: John Wiley and Sons, 1958), pp. 34-47. En cuanto al tratamiento específico del tema de las presiones para conseguir la obediencia de los subordinados remito a los estudios de Merton citados en la nota II así como a su Social Theory and Social Structure (New York: The Free Press, 1957), p. 199. Ver también Víctor Thompson, op. cit., Capítulo 8 y Blau and Scott, op. cit., pp. 140-59.

32. Blau and Scott, op. cit., pp. 121-28.

33. He tomado estas dos dimensiones del tipo ideal de Weber con el propósito de ilustrar algunos de los rasgos no-Weberianos del organismo de la vivienda.

34. Sobre cómo el formalismo puede ser reflejo o producto de un medio cultural específico véase Crozier, op. cit., pp. 213-27.

35. Sobre la seguridad que se deriva de un comportamiento formalista a su vez generado por un conflicto de valores véase Riggs, op. cit., pp. 176-84 y Pye, op. cit., pp. 42-56.

36. Esta es la hipótesis de Riggs que al igual que Crozier pone mucho énfasis en la base cultural del comportamiento formalista. La diferencia entre ambos autores radica en que mientras Crozier ve una relativa mezcolanza de valores y normas formalistas Riggs atribuye el comportamiento formalista a la ansiedad que genera una situación "polinormativa"

37. Hay una referencia completa a los siguientes autores en la nota 7 de la introducción (Frei 1955; Neely 1968; Fehnel 1968; Petrás 1969; Parrish y Tapia 1970, entre otros).

38. Entre veinte coeficientes trece son negativos; sólo 4 de 29 son significativos; a nivel de .05 o superior. He aquí la matriz de correlaciones gamma (están subrayados los que son significativos a un nivel de .05 o superior).

	Motivación	Sueldo	Prestigio	Hijo	Profesionalismo
Tradicionalismo	-.14	.04	-.02	.12	-.24
Paternalismo	-.19	-.19	-.05	-.06	-.12
Racionalismo	-.01	.03	.07	.14	-.21
Nepotismo	<u>-.42</u>	<u>.31</u>	<u>-.30</u>	<u>.23</u>	<u>.12</u>

39. El tema de las presiones sobre los subordinados como causa de comportamientos formalistas ha sido objeto de persistente atención por parte de los sociólogos de las organizaciones. En cuanto a la libertad de disensión en el grupo de trabajo parto del supuesto de que refleja la fluidez de la comunicación entre iguales o colegas, factor muy importante cuando se trata de resolver problemas. La falta de libertad, al reflejar la existencia de determinadas presiones, facilitará el formalismo. Sobre el tema de la comunicación entre iguales ver Blau and Scott, op. cit., pp. 128-39. Por lo que se refiere al lugar de trabajo (de oficina o de campo) parto del supuesto de que la distancia física entre superiores y subordinados disminuye las presiones jerárquicas y facilita el ejercicio de la discrecionalidad con independencia de cual sea la definición formal de responsabilidades. Sobre este punto ver Blau and Scott, op. cit., pp. 170-72.

40. R. K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality," Social Forces, XVIII (1940) pp. 560-68. Victor A. Thompson, Modern Organizations, Capítulo 8.

41. Blau and Scott, op. cit., pp. 127-28.

42. Se trata de empleados sobre la base de un contrato anual que expira automáticamente, a menos que sea renovad, el 31 de Diciembre. Los empleados de planta son los funcionarios propiamente dichos.

43. El 35% de los funcionarios tienen un trabajo extra que les ocupa de 6 a 19 horas a la semana; un 16% tienen un empleo de 20 o más horas a la semana; y el 7% tienen un trabajo de 5 o menos horas a la semana.

44. Entre 87 coeficientes de correlación sólo 7 son significativos a un nivel de .05 o superior. Sin embargo hay que decir que de los 80 coeficientes menos significativos hay 40 cuyo valor es igual o superior a .10.

45. Efectivamente, Berger encontró que la timidez, el miedo a los superiores, y la poca inclinación a usar la propia iniciativa eran particularmente frecuentes entre los funcionarios más viejos y los ascendidos socialmente. M. Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, op. cit., Capítulo 7.

46. Lucian Pye, Politics, Personality, and Nation Building, op. cit., y Fred W. Riggs, Thailand. The Modernization of a

Bureaucratic Polity, op. cit.

47. Aunque sin base empírica mensurable hay referencias al efecto formalista de situaciones polinormativas en Kack Hopkins, The Government Executive of Modern Peru, pp. 113-117; y Richard P. Taub, Bureaucrats under Stress, p. 190.

48. Taub encontró que las tensiones derivadas del énfasis en la aplicación de las normas y de la toma de decisiones centralizada conducían a una adhesión inflexible a las normas y a la remisión de las decisiones a los escalones superiores. Richard P. Taub, Bureaucrats Under Stress, p. 161. Hallazgo similar es el de Crozier, The Bureaucratic Phenomenon, pp. 183-208. Como evidencia empírica contraria a nuestra hipótesis hay que mencionar el dato de Berger en Egipto que encontró que la posición jerárquica estaba positivamente relacionada con formalismo. Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, Capítulo 7.

49. Me reduzco aquí a las dimensiones que parecen relevantes desde el punto de vista del planificador administrativo (aquellos factores que son susceptibles de cambio).

50. Leon Festinger, op. cit., p. 28

51. Sobre presiones y supervisión véanse Blau and Scott, op. cit., pp. 140-63. La seguridad económica que proporciona el pluriempleo se supone que de alguna manera afecta el comportamiento administrativo.

52. José A. Silva Michelena, "The Venezuelan Bureaucrat," en Bonilla y Silva, A Strategy for Research on Social Policy, pp. 93, 94; Gómez Reino y Andrés Orizo, "Burocracias Pública y Privada," en Sociología de la Administración Pública Española, pp. 278; Leslie L. Roos and Noralov P. Roos, Managers of Modernization, p. 111.

53. Silva Michelena, op. cit., pp. 114-117

54. Ibid., pp. 117-109.

55. Ver Kilpatrick et al., The Image of the Federal Executive, p. 118; Roos and Roos, op. cit., p. 153; Silva Michelena, op. cit., p. 92; Gómez Reino y Andrés Orizo, op. cit., p. 297

56. Son exponentes de esta tendencia, entre otros, Berger y Silva Michelena. Ver Morroe Berger, op. cit., p. 97; Silva Michelena, op. cit., p. 92

57. Este es el enfoque de Reino y Orizo, Roos y Roos y Kilpatrick et al., entre otros. Ver Reino y Orizo, op. cit., p. 278; Roos and Roos, op. cit., pp. 89, 145; Kilpatrick et al., op. cit., pp. 50-55.

58. Existen numerosas razones por las que los individuos pueden estar satisfechos o insatisfechos con su trabajo. La insatisfacción

puede ser el resultado de la carencia de un determinado número de factores: estima, autonomía, sentimientos de autorealización etc. La relevancia que para la satisfacción tiene una necesidad específica es algo que varía en el tiempo porque -siguiendo a Maslow- lo que hay es una jerarquía de satisfacción de necesidades. Ver Daniel Katz y Robert L. Kahan, The Social Psychology of Organizations, y Victor H. Vroom, Work and Motivation, citados por Roos, and Roos, op. cit., pp. 121, 122.

59. M. Crozier. op. cit., nota 17 en p. 22

60. Exponente conspicuo de esta tendencia es H. Simon en su Administrative Behavior (New York: McMillan and Company, 1961).

61. La idea de la supervivencia como una meta de las organizaciones está presente en la mayoría de los autores contemporáneos, pero se trata de un concepto central en las teorías de Barnard, Long, y Downs. Ver Chester Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge: Harvard University Press, 1964), Capítulo 7; Norton Long, The Polity (Chicago: Rand, McNally and Company, 1962), Capítulo 4; Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston: Little, Brown, and Company, 1967), sobre todo los capítulos VIII, XIV, XV y XVI.

62. Almond and Powell, Comparative Politics, pp. 152-58.

63. Riggs, "Administrative Development: An Elusive Concept," en Menthomery and Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics Administration, and Change, pp. 225-56

64. La vieja teoría del conflicto de valores como fuente de innovación ha sido aplicada recientemente en el contexto de las organizaciones. Ver K. Boulding, "Technology and the Love-Hate System," en William G. Scott (ed.), Organization Concepts and Analysis (Belmont, California: Dickenson Publishing Company Inc., 1969), pp. 109-21.

65. Esta es la imagen que emana del análisis de Petras, Politics and Social Forces in Chilean Development, pp. 288-337.

66. En un trabajo de Bernard Segal sobre el Servicio Nacional de Salud se han puesto de manifiesto las asociaciones positivas entre "tradicionalismo" e "insatisfacción"; "tradicionalismo" y "radicalismo"; "insatisfacción" y "percepción negativa de los médicos". Aunque el análisis no está teóricamente enfocado en torno al conflicto de valores, Segal señala que los problemas ocupacionales y las crecientes expectativas implican una cierta carga de anomía para el individuo. De aquí la insatisfacción y el radicalismo de los funcionarios menor modernizados y que en gran medida proceden de los estratos bajos de la población y ya han iniciado el camino de la movilidad. Ver Bernard E. Segal, "Modernismo, Satisfacción y Radicalismo entre los Funcionarios de un Servicio Nacional de Salud," Cuadernos Médico-Sociales, vol. IX, n. 2 (Santiago, Junio 1968), pp. 18-29; ver del mismo autor, "Trabajo, Iniciativa e Insatisfacción en un Hospital del Servicio Na-

cional de Salud", Cuadernos Médico-Sociales vol. IX, n. 4 (Diciembre 1968), pp. 29-41. En el Brasil, los funcionarios más orientados al desarrollo son los más insatisfechos, pero probablemente por esto son los más eficientes e innovadores al menos en los niveles más altos de la administración. Esta información procede de un estudio que actualmente realiza Robert T. Daland.

APENDICE II

1. Esta técnica ha sido utilizada en el estudio de Berger sobre la burocracia egipcia. Ver Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 217 y siguientes.

2. Ver R. Likert, "The Method of Constructing an Attitude Scale," en Martin Fishbein (ed.), Attitude Theory and Measurement (New York: John Wiley and Sons, 1967), pp. 90-95.